

TAIANA CASTRILLON DIONELLO

**A SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS E SUA ATUAÇÃO
JUNTO AO MERCADO SECURITÁRIO BRASILEIRO**

**CURITIBA
2002**

TAIANA CASTRILLON DIONELLO

**A SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS E SUA ATUAÇÃO
JUNTO AO MERCADO SECURITÁRIO BRASILEIRO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^ª. Angela Cassia Costaldello

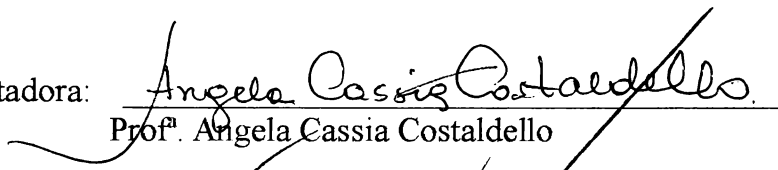
**CURITIBA
2002**

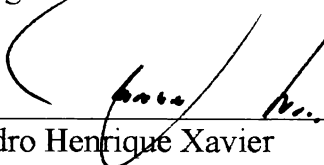
TERMO DE APROVAÇÃO


TAIANA CASTRILLON DIONELLO

A SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS E SUA ATUAÇÃO JUNTO AO MERCADO SECURITÁRIO BRASILEIRO

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel no Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora: 
Prof. Angela Cassia Costaldello


Prof. Pedro Henrique Xavier


Prof. Romeu Felipe Bacellar Filho

Curitiba, 07 de novembro de 2002.

SUMÁRIO

RESUMO	iv
Introdução	1
Capítulo I – A Superintendência de Seguros Privados e o Mercado Securitário	3
I.1 O Seguro: Delimitações Gerais Sobre o Instituto	3
I.2 O Desenvolvimento da Atividade Securitária Brasileira e a Criação da Superintendência de Seguros Privados	8
Capítulo II – A Superintendência de Seguros Privados e Sua Atuação Junto Ao Mercado Securitário Brasileiro	21
II.1 Competência e Estrutura da Superintendência de Seguros Privados	21
II.1.1 Considerações gerais acerca do Sistema Nacional de Seguros e da Competência da Superintendência de Seguros Privados	21
II.1.2 A estrutura e competência da Superintendência de Seguros Privados	25
II.2. A Atuação da Superintendência de Seguros Privados junto ao Mercado Securitário Brasileiro	40
II.2.1 A regulamentação e fiscalização exercida pela Superintendência de Seguros Privados	40
II.2.2 O controle dos atos administrativos expedidos pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e pela Superintendência de Seguros Privados	48
Conclusão	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53
ANEXOS	58

. . RESUMO

A Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) configura-se como ente da administração indireta do Estado, qualificada como autarquia especial vinculada ao Ministério da Fazenda. Faz parte do chamado *Sistema Nacional de Seguros Privados*, criado pelo Decreto-lei nº 73/66 e devidamente regulamentado pelo Decreto nº 60.459/67. Junto com o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) a autarquia regulamenta e fiscaliza todo o mercado securitário brasileiro, compreendido pelas sociedades seguradoras, entidades de previdência privada aberta, sociedades de capitalização, resseguradoras e corretores. Tendo em vista o controle estatal na importante atividade econômica securitária realizado pela SUSEP, a presente dissertação procura, de maneira ampla e geral, versar sobre a atuação dessa autarquia no mercado supervisionado, especificamente, no âmbito normativo e de fiscalização.

INTRODUÇÃO

Tendo em vista a especialização profissional, o aprimoramento dos equipamentos e das técnicas e a recusa de aceitar prejuízos e desgrças como simples resultado da vontade divina, como existia no passado, o campo da responsabilidade civil ampliou-se grandiosamente, e, conseqüentemente, o mercado de seguros.

Hodiernamente, assiste-se a um vertiginoso crescimento do mercado securitário que agrega uma considerável gama de contratos de seguros: de contratos tradicionais de seguros até contratos que possuem elevada complexidade.

Diante dessa situação, a legislação na matéria é ampla e nem sempre muito coordenada; a regulamentação do setor tem evoluído no tempo de acordo com a prática, que muitas vezes precede à elaboração das normas.

Assim, ao lado de outros diplomas legais (Código Comercial, Código Civil e mais recentemente o Código de Defesa do Consumidor) surgem entes vinculados à administração pública que possuem como atribuições a fiscalização e regulamentação do mercado securitário, já que a atividade econômica que desempenha é responsável para contribuir com a própria poupança nacional. Nesse sentido, constitui-se a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda e responsável pelo controle e fiscalização direta do mercado de seguros, previdência privada aberta, capitalização e resseguro.

A SUSEP vêm sendo tratada de forma incidental em temas que versam sobre o seguro, de modo a consolidar um aprendizado parcial sobre o principal ente que regulamenta e fiscaliza toda a atividade securitária brasileira. Por tal motivo, a presente dissertação pretende diminuir a lacuna de produção sobre o assunto, propiciando uma visão abrangente e dinâmica sobre a autarquia e o mercado securitário. Ademais, procura colocar em relevo que a SUSEP é ente que não beneficia ou o segurador ou as empresas seguradoras, mas propicia o equilíbrio contratual das partes, bem como a devida proteção de toda a coletividade.

A fim de discorrer sobre o tema adequadamente, a monografia foi dividida em dois capítulos: o primeiro capítulo pretende tratar do desenvolvimento da atividade

securitária no Brasil e o surgimento da Superintendência de Seguros Privados e o segundo capítulo, tratando da atuação efetivada pela SUSEP no mercado securitário, quais sejam, a regulamentação e fiscalização.

No primeiro capítulo, encontrar-se-á uma breve análise do desenvolvimento da atividade securitária em nosso país, explicando as circunstâncias que levaram ao surgimento da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).

Já no segundo capítulo do trabalho, ao tratar sobre a atuação efetivada pela SUSEP no mercado de seguros, primeiro discorrer-se-á sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados e a estrutura/operacionalização da SUSEP, para que, finalmente, possível se torne a análise da regulamentação e fiscalização exercida pela SUSEP no mercado securitário, seja em relação às empresas seguradoras¹, seja em relação aos segurados.

Nessa seara de análises em torno da Superintendência de Seguros Privados, o técnico em seguros, o jurista e o estudante do assunto poderão obter uma visão mais aprofundada e crítica sobre a autarquia, desde sua criação até sua atuação específica na atividade securitária brasileira.

¹ Expressão utilizada em sentido amplo.

CAPÍTULO I – A SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS E O MERCADO SECURITÁRIO BRASILEIRO

I.1 – O SEGURO: DELIMITAÇÕES GERAIS SOBRE O INSTITUTO

Ao longo de sua história o homem passou a adotar medidas de auto-proteção para prevenir as eventuais consequências dos desastres que acarretam prejuízos econômicos².

Dentre as medidas de proteção para a coletividade, surgem as associações, entes que tornaram possível reparar as grandes perdas sofridas pelas minorias atingidas. Esses grupos sociais procuraram precaver-se das consequências econômicas de um eventual desastre, através de pequenas colaborações mútuas, estaticamente mensuráveis.

Por meio dessas organizações, estabelece-se o seguro, compreendido como o contrato em que “uma das partes se obriga para com a outra, mediante a paga de um prêmio, a indenizá-la do prejuízo resultante de riscos futuros.”³

É possível inferir do inicialmente exposto que o seguro só vai se estruturar, quando coletivamente organizado: “cada qual contribui com pouco, de acordo com as suas possibilidades, para fazer face ao risco que é comum, e garantir-se do infortúnio incerto e futuro, no momento em que ele se individualiza (idéia do mutualismo).”⁴

Há que se destacar que a noção de seguro supõe a idéia de *risco*, *prêmio* e *indenização*. Risco no contrato de seguro, conforme idéia extraída do Código Civil é o evento futuro e incerto que quando ocorre traz dano ao segurado, seja sobre sua pessoa ou seu bem, ocorrendo o sinistro.⁵ O prêmio é o valor pago pelo segurado ao

² FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE SEGUROS. Superintendência de Produtos Educacionais. Direito do Seguro. Redação de textos técnicos de Afonso Raimundo Feitosa, Francisco Anthero Soares Barbosa, Liliana Caldeira, Mário Lacerda Soares Neto, Maria da Glória Faria. Revisão Técnica de José Roberto Alves Coutinho, Liliana Caldeira, Pedro Matias da C. Filho. Rio de Janeiro: FUNENSEG, 1998. p. 41

³ BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Estabelece o Código Civil Brasileiro.

⁴ FENASEG. Caderno da FENASEG. **Atividade Seguradora no Brasil**. Rio de Janeiro: FENASEG, 1999. p. 7

⁵ Expressão técnica utilizada para se referir à ocorrência do dano no contrato de seguro.

segurador, em virtude da transferência de risco, para ter direito à indenização se ocorrer o sinistro. E, indenização é o pagamento que o segurador faz ao segurado ou beneficiário, até o valor segurado e indicado na apólice, em razão do sinistro efetivado e relacionado ao risco objeto do contrato de seguro.

Mister notar no contrato de seguro a figura do segurador como sendo aquele que suporta o risco assumido mediante o pagamento do prêmio, em contraposição à figura do segurado, pessoa que tem interesse direto na conservação da coisa ou da pessoa, fornecendo o prêmio, em troca do risco que o segurador assumirá.

As características essenciais desse tipo de contrato podem ser a seguir delineadas⁶:

- a) bilateralidade: o contrato de seguro é bilateral porque gera tanto obrigações para o segurado, como para o segurador. O segurador deverá pagar a indenização, se ocorrer o sinistro, e o segurado deverá continuar a pagar o prêmio;
- b) onerosidade: o contrato de seguro é oneroso, pois traz prestações e contraprestações para ambas as partes, de natureza patrimonial;
- c) aleatoriedade: não há no contrato de seguro uma equivalência entre as prestações; o segurado não poderá antever, de imediato, o que receberá em troca da sua prestação, pois o segurador assume um risco - elemento essencial desse tipo contratual -, devendo ressarcir o dano sofrido pelo segurado, se o evento incerto e previsto no contrato ocorrer. Veja que esse acontecimento pode ocorrer ou não. Dessa forma, a vantagem do segurador dependerá de não ocorrer o sinistro, hipótese em que receberá o prêmio sem nada reembolsar. Contudo, ocorrendo o sinistro, deverá o segurador pagar uma indenização, que poderá ser bem maior do que o prêmio recebido;
- d) formalidade: a forma escrita é obrigatória para esse tipo contratual, considerando-se perfeito o contrato quando o segurador remete a apólice ao segurado. A apólice é o instrumento formal necessário à prova do contrato de seguro, contendo todas as especificações da proposta (instrumento anterior da

⁶ Características do contrato de seguro vide: DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro – Teoria das Obrigações Contratuais e Extracontratuais**. 14^a ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999. v. 3. p. 387-389.

apólice e utilizado pela seguradora para estudo e definição das condições nela expressas). A contratação ainda pode ser feita por Bilhete, dispensando a formalização da proposta, bem como a emissão posterior da apólice. É o caso de seguros de Danos Pessoais de Veículos Automotores Terrestres, de Incêndio Residencial;

- e) adesividade: a necessidade de uniformizar condições para numerosos segurados possibilita a determinação do conteúdo do contrato de seguro pela empresa seguradora, que insere, numa apólice impressa, cláusulas habituais e invariáveis. Cabe ao segurado aceitar as condições ou não;
- f) execução sucessiva ou continuada: a execução desse tipo contratual se realiza escalonadamente, sendo necessário que a obrigação do segurado seja satisfeita dentro dos termos convencionados, sob pena de rescisão do contrato;
- g) contrato de boa-fé: o contrato de seguro requer que o segurado tenha uma conduta sincera e leal em suas declarações a respeito do conteúdo e dos riscos, sob pena de receber sanções previstas na lei civil, ao proceder com má-fé. É o caso, por exemplo, do Seguro de Vida, em que o segurado deverá indicar qualquer moléstia que sofra, a fim de avaliar adequadamente os riscos e o valor do respectivo prêmio;

No contrato de seguro são geradas obrigações tanto para o segurado como para o segurador, conforme o digesto civil. Dentre as obrigações do segurador, pode-se destacar que uma vez aceita a proposta, o segurador assume o risco e deve emitir a apólice, bem como, ocorrendo o sinistro que se refira a risco expressamente coberto pela apólice, deve o segurador pagar a indenização na importância segurada. Em contrapartida, destacam-se as seguintes obrigações ao segurado:

- a) utilizar-se da mais estrita boa-fé e prestar todas as declarações que fizer ao contratar o seguro e durante a sua vigência;
- b) pagar o prêmio do seguro; a obrigação do pagamento do prêmio inicia-se no momento da emissão da apólice, ficando suspensa a cobertura dos riscos segurados até o pagamento do prêmio, taxas individuais ou especiais,

calculadas de acordo com as tarifas em vigor ou estipuladas pelos órgãos competentes;

- c) abster-se de tudo quanto possa agravar o risco, pois o agravamento do risco por parte do segurado desobriga a seguradora do pagamento do prêmio;
- d) comunicar ao segurador qualquer fato involuntário que possa agravar o risco, decorrendo do próprio princípio da boa-fé;
- e) o segurado não pode nem deve praticar ato ilícito, pois acarreta a nulidade do contrato e a perda do direito indenizatório, em razão do disposto em contrato e no diploma civil;

Uma vez consolidado o contrato de seguro pelas partes, a sua classificação será feita a partir do objeto segurado. Dessa forma, classificam-se os contratos de seguros em:

- a) *seguros pessoais*, quando o risco do dano ocorrer na pessoa e *seguros de coisas*, quando o dano ocorrer na coisa;
- b) de acordo com a natureza do risco, em *seguro de ramos elementares* e *seguros de vida*. Os primeiros, também conhecidos como seguros de bens, são destinados a garantir perdas e danos ou responsabilidades provenientes de risco de fogo, transportes, acidentes pessoais e outros eventos possíveis de acontecer, de forma a afetar pessoas ou coisas. Os primeiros envolvem os seguros marítimos, terrestres e aeronáuticos; também os riscos de incêndio, transporte, automóveis, roubos, vidros, cascos, aeronaves, etc. Já os segundos, visam a garantia da pessoa humana contra os riscos a que ficam expostas a sua existência, a integridade física e a saúde. Inserindo-se nos *seguros de vida*, existem os *seguros sociais*, que são objeto da previdência social, a qual, em geral, é organizada em órgãos estatais ou autárquicos. Neste tipo de seguros, pode-se destacar ainda os seguros de vida *strictu sensu* e os contra acidentes.
- c) *seguros de responsabilidade* e os de *obrigações*: o seguro de responsabilidade vai abranger uma gama de responsabilidade civil contratual e extracontratual e legal. Tem a finalidade de indenizar o prejudicado por todas as perdas materiais decorrentes de responsabilidade de uma pessoa em determinada condição.

Podemos citar como exemplo, a responsabilidade civil de proprietários de automóveis, construtores, navios, aviões, barcos, elevadores e serviços públicos. Nos seguros de obrigações, enquadram-se principalmente os seguros de empreitadas, em que o empreiteiro faz seguro contra os atos que ocorram independentes da sua vontade e que não permitem a entrega da obra no prazo contratual;

- d) *seguro a prêmio fixo e o seguro mútuo ou variável*: a distinção vai ser estabelecida na técnica de cobertura do risco. Dessa forma no seguro a prêmio fixo, desenvolve-se uma relação entre o segurado e o segurador: a contribuição daquele é invariável, desde que fixada contratualmente; a seguradora se obriga à cobertura de um determinado risco mediante a paga de um prêmio prefixado no contrato. No seguro mútuo ou variável, o contrato se ajusta entre várias pessoas que assumem mutuamente a responsabilidade do prejuízo que qualquer delas venha a sofrer, em consequência da objetivação do risco que todas correrem. Cada interessado é segurador dos outros e por esses é segurado, de modo que pode ser beneficiado ou desfavorecido, conforme tenha direito à indenização ou obrigado a concorrer para que outrem se pague.⁷ No seguro mútuo não há uma objetivação de lucro, pois os integrantes figuram como sócios e se cotizam para atender exclusivamente aos encargos assumidos pela pessoa jurídica. Na realidade, contudo, é difícil a constituição de uma sociedade nesses moldes: os estatutos devem ser expressos, de modo a não ensejar dúvidas, pois os segurados, pois os segurados não pagam o prêmio propriamente dito, e sim recolhem cotas necessárias para manter a sociedade e suprir eventuais deficiências.

Ainda traçando aspectos gerais do instituto do seguro, importante destacar que possui uma regulamentação bem desenvolvida pela legislação ordinária. Só no Código Civil existem 44 (quarenta e quatro) artigos, além de inúmeros diplomas legais que regem casos particulares. Ilustrando, pode-se destacar a recente Lei nº 9.656, de 03 de junho de 1998, dispondo sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde, de vital importância no ordenamento de tal matéria, que se encontrava praticamente à

⁷ GOMES, Orlando. *Contratos*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 413

mercê e livre manipulação das seguradoras e operadoras de planos. Ainda importante destacar, com mesma importância do diploma civil, o próprio Código Comercial (principalmente nos seguros marítimos) e o recente Código de Defesa do Consumidor, enquadrando definitivamente as seguradoras como fornecedora de produtos e serviços.⁸

Na seara administrativa, verifica-se grande preocupação do Estado no controle das operações de seguros: através do Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, constituiu-se o Sistema Nacional de Seguros, que criou a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), responsável pela fiscalização e regulamentação das operações do mercado securitário. É esse ente o executor direto das diretrizes traçadas pela política de seguros, a fim de buscar o equilíbrio contratual entre as seguradoras e os segurados.

Consolidando um conhecimento básico sobre o instituto do seguro, especificamente sobre seu conceito, elementos, características, obrigações das partes, modalidades e regulamentação afim, passa-se a análise do desenvolvimento da atividade securitária no País para a adequada compreensão do tema proposto nesta monografia.

I.2 – DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE SECURITÁRIA BRASILEIRA E A CRIAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP

No Brasil, a atividade securitária obteve grande desenvolvimento ao longo dos séculos, desde a época do Brasil-Colônia, passando pelo Império, até chegar na fase republicana.

No período Brasil-Colônia (do descobrimento do Brasil até 7 de setembro de 1822), inicialmente as primeiras atividades previdenciais surgiram no século XVI, ligadas à assistência, sob a forma puramente mutualista e sem nenhuma base técnica. Essa assistência foi praticada pelos jesuítas e era prestada de um modo geral por entidades religiosas, entre as quais pode-se citar as Irmandades da Santa Casa de misericórdia de Santos, de Salvador e do Rio de Janeiro (esta criada pelo Padre José de

⁸ Vide art. 3º da Lei nº 8078/90. (BRASIL. Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências)

Anchieta), bem como as diversas Ordens que mantinham hospitais, asilos, orfanatos e mais casas de amparo para seus associados.

A partir do século XVIII começaram a aparecer as primeiras regulamentações, dando ao Brasil a oportunidade de se desenvolver nas atividades previdenciais e securitárias. A mais remota regulamentação das operações de seguro está contido nos dispositivos contidos nas *Regulações da Casa de Seguros de Lisboa*, postas em vigor por alvará de 11 de agosto de 1791 e mantidas até a proclamação da independência em 1822.⁹

Com a abertura dos portos brasileiros em 1808, tem início a exploração de seguros marítimos, através da *Companhia de Seguros Boa Fé*, sediada na capitania da Bahia, autorizada pelo Decreto de 24 de fevereiro de 1808, sendo a primeira sociedade seguradora a funcionar no País.

O início das fundações das sociedades de seguros no final da época colonial serviram para despertar o interesse pelas sistemáticas de previdências, atividades essas que partiram de medidas legais determinadas pelo próprio governo. E, dessa forma, já no Brasil-Império, várias providências foram tomadas à respeito da atividade securitária. Dentre elas, pode-se destacar a Lei nº 556, de junho de 1859, promulgando o *Código Comercial Brasileiro*, em que o seguro marítimo foi pela primeira vez estudado em todos os seus aspectos.¹⁰ Com a promulgação do mencionado código, houve um grande desenvolvimento do seguro no país e, como consequência, a criação de muitas companhias que tinham como objeto principalmente seguros marítimos e terrestres e contra incêndio.¹¹

⁹ FENASEG. Caderno da FENASEG. **Atividade Seguradora no Brasil**. Rio de Janeiro: FENASEG, 1999. p.11.

¹⁰ Outros diplomas legais de destaque: Decreto de 5 de março de 1829, que regulamentava a Administração dos Correios e Lei de 26 de julho de 1831, que extinguiu as Provedorias de Seguros das Províncias do Império. Este último diploma legal foi decretado pela Assembléia Geral e sancionado pela Regência em nome do Imperador D. Pedro II.

¹¹ A época da publicação do Código Comercial, proliferaram companhias seguradoras: a) *Nova Permanente – Companhia de Seguros Marítimos*, com sede no Rio de Janeiro, autorizada a operar pelo Decreto nº 779, de 15 de abril de 1851; b) *Recuperadora – Companhia de Seguros Marítimos*, com sede no Rio de Janeiro, autorizada a operar pelo Decreto nº 791, de 30 de maio de 1851; c) *Bom Conceito – Companhia de Seguros Marítimos*, com sede no Rio de Janeiro, autorizada a operar pelo Decreto nº 852, de 5 de novembro de 1851; d) *Fidelidade – Companhia de Seguros Marítimos*, com sede no Rio Grande, autorizada a operar pelo Decreto nº 1060, de 3 de novembro de 1852; e) *Interesse Público – Companhia de Seguros*, com sede em Salvador, autorizada a operar pelo Decreto nº 1.151, de 13 de abril de 1853. Foi a primeira companhia a operar no seguro incêndio. O Decreto nº 18396, de 19 de setembro de 1928, cassou-lhe a autorização dada para o funcionamento, por ter resolvido suspender suas operações securitárias; f) *Imperial – Companhia de Seguros Mútuos contra Fogo*, com sede no Rio de Janeiro, autorizada a operar pelo Decreto nº 1353, de 1º de abril de 1854; g) *Previdência – Companhia de Seguros contra a Mortalidade de Escravos*, com sede no Rio de Janeiro, sendo seus estatutos aprovados pelo

Deve-se atentar para o fato que apesar do Código Comercial apenas regular matéria relativa ao seguro marítimo, a atividade securitária também se organizou em outros ramos de seguros elementares e também o seguro de vida.

Na tentativa de controlar de modo mais adequado o mercado de seguros, outras legislações foram consolidadas. Pelo Decreto nº 2679, de 2 de novembro de 1860, tornou-se obrigatória a apresentação do balanço e outros documentos das sociedades seguradoras. Já pelo Decreto nº 2711, de 19 de dezembro de 1860, estabeleceu-se a obrigatoriedade do pedido de autorização para funcionamento das sociedades seguradoras e de seus respectivos estatutos. E, o Decreto nº 3189, de 25 de novembro de 1863, concedeu um modelo para o balanço das operações das Companhias de seguro mútuo e fixou o prazo de um ano para sua publicação¹².

Interessadas pelo mercado brasileiro, nessa mesma época, as empresas de seguros do exterior foram autorizadas a iniciarem suas operações no país. Trazendo conhecimentos avançados da prática securitária, muitas dessas empresas aqui se estabeleceram.¹³

Decreto nº 1415, de 5 de agosto de 1854; h) *Indenizadora – Companhia de Seguros Terrestres e Marítimos*, com sede em Recife, autorizada pelo Decreto nº 1550, de 10 de fevereiro de 1855; i) *Tranquilidade – Companhia de Seguros de Vida*, com sede no Rio de Janeiro, autorizada a funcionar pelo Decreto nº 1669, de 6 de fevereiro de 1855. Foi a primeira sociedade seguradora a operar em seguro de vida; j) *Providência – Companhia de Seguros e Riscos Marítimos e Seguros contra Fogo*, com sede em Salvador, autorizada a operar pelo Decreto nº 1668, de 12 de dezembro de 1855; l) *Companhia de Seguros Marítimos e Terrestres*, com sede no Rio de Janeiro, autorizada a operar pelo Decreto nº 1724, de 16 de fevereiro de 1856; m) *Seguridade – Companhia de Seguros Marítimos*, com sede no Rio de Janeiro, autorizada a operar pelo Decreto nº 1750, de 23 de abril de 1858; n) *Feliz Lembrança – Companhia de Seguros Marítimos e terrestres*, com sede no Rio de Janeiro, autorizada a operar pelo Decreto nº 2077, de 16 de janeiro de 1858; o) *Companhia Mútua de Seguros de Vida de Escravos*, com sede no Rio de Janeiro, autorizada a operar pelo Decreto nº 2078, de 16 de janeiro de 1858; p) *Argos Fluminense – Companhia de Seguros contra Fogo*, com sede no Rio de Janeiro, autorizada a operar pelo Decreto nº 2079, de 16 de janeiro de 1858; q) *Companhia Esperança de Seguros Marítimos e contra Fogo*, com sede no Rio Grande, autorizada a operar pelo Decreto nº 2273, de 9 de outubro de 1858. (FERREIRA, Weber José. **Noções Gerais do Seguro (Iniciação Técnica)**. Coleção Introdução à Ciência Atuarial. Rio de Janeiro: IRB, 1985. p. 225).

¹² INSTITUTO DE RESSEGUROS DO BRASIL. op.cit, p. 12.

¹³ Dentre as seguradoras estrangeiras estabelecidas no país, destacam-se algumas: “a) *Garantia da Cidade do Porto – Companhia de Seguros*, com sede no Porto, Portugal. Foi a primeira sociedade seguradora estrangeira a operar no Brasil, autorizada pelo Decreto nº 2905, de 16 de abril de 1862; b) *Imperial Fire Insurance Co. Ltda.*, com sede em Londres, Inglaterra, autorizada a funcionar pelo Decreto nº 3154, de 18 de setembro de 1863; c) *Royal Insurance Co.*, com sede em Liverpool, autorizada a funcionar pelo Decreto nº 3224, de 23 de fevereiro de 1864; d) *Liverpool & London Insurance Co.*, com sede em Liverpool, autorizada a funcionar pelo Decreto nº 3673, de 23 de junho de 1866; e) *The London & Lancashire Fire Insurance Co.*, com sede em Liverpool, autorizada a funcionar pelo Decreto nº 4901, de 16 de março de 1872, em todos os ramos de seguros, exceto o de Vida; f) *Schweizerischer Lloyd Rückversicherungs-Gesellschaft*, com sede em Winterthur, autorizada a funcionar pelo Decreto nº 7820, de 13 de setembro de 1880, em operações de resseguros de danos, estabelecendo agência no Rio de Janeiro. Foi o primeiro ressegurador a operar no Brasil; g) *House and Colonial Marine Insurance Co. Ltd.*, autorizada a funcionar pelo Decreto nº 8479, de 15 de abril de 1882, apenas em ramos elementares; h) *The London Assurance*, com sede em Londres, autorizada a funcionar pelo Decreto nº 9461, de 11 de julho de 1885, apenas em ramos elementares; i) *The New York Life Insurance Co.*, com sede em Nova York, autorizada a funcionar pelo Decreto nº 9503, de 3 de outubro de 1885, no ramo Vida; j) *Preussische*

Do período que vai desde a proclamação do Decreto nº 2679, de 2 de novembro de 1860, até a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, muitas sociedades seguradoras brasileiras foram fundadas no País, explorando as mais variadas modalidades de seguros.

Com a República, a história do seguro obteve grande desenvolvimento, podendo dividir esse período em duas fases: uma antes da criação do Instituto de Resseguros do Brasil, em 3 de abril de 1939, e a outra iniciando-se logo após essa data.

Na primeira fase houve grande preocupação do governo federal com a proliferação de seguradoras estrangeiras em operação que, por falta de regulamentação apropriada, não havia controle necessário e enorme evasão de divisas. Maior ainda tornava-se a preocupação com a exploração dos seguros de vida, pois tratava-se de um ramo cujas operações eram de longa duração, o que exigia maior cuidado com a constituição de reservas, visando dar proteção à massa segurada por ocasião da efetivação do sinistro.

Nesse sentido, com Prudente José de Moraes Barros na presidência da república, foi sancionada a Lei nº 294, de 5 de setembro de 1895, visando proteger os interesses previdenciais e econômicos do país, destinando-se a exercer severa fiscalização sobre as companhias estrangeiras do ramo de vida. A lei mencionada veio a ser regulamentada pelo Decreto nº 2153, de 1º de novembro de 1895.

Muitas empresas estrangeiras mostraram-se discordantes das disposições contidas na referida lei, sendo que algumas fecharam suas agências. É o caso da *New York Life Insurance Co.*, que resolveu suspender suas operações, dando azo para a criação da empresa brasileira *Sul América – Companhia Nacional de Seguros de Vida* que mais tarde tomou posse da carteira de seguros de vida da supracitada companhia estrangeira.

National Versicherungs-Gellschaft, com sede em Stettin, autorizada a funcionar pelo Decreto nº 9983, de 19 de julho de 1888, com agência em Rio Grande; l) *The South British Fire and Marine Insurance Co. of New Zealand*, com sede em Auckland, autorizada a funcionar pelo Decreto nº 10116, de 15 de dezembro de 1888; m) *The Equitable Life Insurance Society of the United States*, com sede em Nova York, autorizada a operar pelo Decreto nº 10272, de 20 de julho de 1889, em todas as modalidades de seguros de Vida;" (FERREIRA, op. cit. p.233)

Com Manuel Ferraz de Campos Salles, houve mais severidade no controle e fiscalização das atividades de seguros no país, tanto nos ramos elementares, quanto do ramo vida. Foi promulgado o Decreto nº 4270, de 10 de dezembro de 1901, regulamentando o funcionamento das companhias de seguros de vida, marítimos e terrestres, nacionais e estrangeiras, já existentes ou que viessem a se organizar no território brasileiro. Tal decreto, também conhecido *Regulamento Murtinho*, não regulava apenas as operações de seguros, criou a *Superintendência Geral de Seguros*, ente subordinado ao Ministério da Fazenda, com a missão de estender a fiscalização a todas as seguradoras que operavam no país.

De 1889 a 1916 foram fundadas muitas empresas de seguros nacionais, mas com uma evolução acerca das modalidades, ramos e planos de seguros, já que solicitavam aprovações de planos fora dos ramos clássicos. Nesse sentido, ilustra-se a *Companhia Agrícola de Seguros*, com sede em São Paulo (autorizada pelo Decreto nº 10.083, de 19 de fevereiro de 1913), operando em seguros contra incêndios em granjas, fazendas, máquinas beneficiadoras e engenhos.

No mesmo período proliferaram as chamadas *Caixas de Pensões* e as *Sociedades Mútuas de Pecúlio*, que, na realidade, exploravam a boa-fé e credulidade da população, visando quase que exclusivamente o benefício de empresários desonestos. Em relação as *Caixas*, apareceram não só nas capitais dos Estados, mas como em várias cidades interioranas. Sem dúvida estes entes receberam autorizações para funcionamento, mas pouco tempo depois eram cassadas pelo governo federal, que com rigorosa limpeza nessa forma de comercialização, procurou retornar com a boa imagem do mercado securitário.

Com Wenceslau Braz Pereira Gomes na presidência da república, maior avanço na ordem jurídica dos seguros foi dado, consubstanciado na promulgação do Código Civil Brasileiro¹⁴, que dedicou capítulo específico ao contrato de seguro. Por essa lei, inclusive, ficaram reguladas as operações de seguros de vida, até então proibidas pelo Código Comercial de 1850.

No governo de Epitácio Pessoa, o Poder Executivo tomou a iniciativa de estudos para a exploração, no Brasil, do ramo de *Acidentes do Trabalho*, uma vez que

¹⁴ BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil.

as atividades industriais, comerciais e bancárias desenvolviam-se rapidamente e havia uma necessidade imperativa de amparar todas essas classes trabalhadoras, quando no exercício de suas atividades profissionais. Foi, então promulgado o Decreto nº 13.543, de 9 de abril de 1919, que organizou a Comissão Consultiva para o estudo dos assuntos concernentes ao referido ramo. O resultado foi que esse seguro cresceu vertiginosamente, com muitas sociedades seguradoras em operações, tornando-se em poucos anos, uma das maiores carteiras do país em arrecadação de prêmios.

A partir da gestão de Washington Luiz Pereira de Souza, o governo começou a se preocupar com as concorrências nas angariações dos seguros, que estavam levando as sociedades seguradoras a ficarem desprotegidas. Assim, o Poder Executivo promulgou o Decreto nº 5.470, de 6 de junho de 1928, obrigando as companhias a apresentar à Inspetoria de Seguros (órgão do Executivo responsável pelo controle das operações de seguros), para a devida aprovação, as suas taxas mínimas de prêmios. E, ainda na segunda década do século XX surgem as primeiras operações dos chamados Seguros de Vida em Grupo, uma modalidade de seguros norte-americana, que obteve êxito em nosso país.

Até esse momento histórico, por meio da regulamentação administrativa ora descrita, a intervenção do Estado Brasileiro na atividade econômica, e, conseqüentemente, na atividade securitária, funcionou essencialmente como um árbitro das competições econômicas, visando garantir a livre concorrência do mercado.

Na década de 30 o Estado Brasileiro coloca-se diante de um novo paradigma estatal, estendendo sua atividade nos âmbitos social e econômico. O Estado deixa a sua posição de guardião da ordem pública e passa a atuar no campo da saúde, higiene, educação, economia, assistência e previdência social.¹⁵

Em virtude do novo paradigma estatal e sob o governo de Getúlio Vargas, o nosso mercado securitário começou a tomar impulso, a legislação de seguros passou por uma grande reforma, houve o reinício do desenvolvimento do *Seguro Social* que viria a amparar as classes trabalhadoras menos favorecidas financeiramente, e, finalmente, a preocupação motivada pela evasão de divisas, apressou-se a criação de uma instituição resseguradora para sanar a situação.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 43

Logo após a criação do Ministério do Trabalho da Indústria e do Comércio, através do Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930, houve o reinício do desenvolvimento do seguro social no país, criando-se Caixas de Aposentadorias e Pensões em diversas categorias profissionais.¹⁶

Paralelo ao Seguro Social, o seguro privado foi aprimorado pelo governo federal, tanto no que se refere aos regimes de controle e fiscalização, como de auxílio no desenvolvimento de modalidades e de ramos não explorados pelo mercado securitário, e, também, de criação de órgãos técnico-científicos, que observassem o comportamento atuarial das atividades previdenciais e securitárias. Nesse sentido, o Decreto nº 24.782, de 14 de julho de 1934, criou no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o *Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização (DNSPC)*, em substituição à Inspetoria de Seguros.

Na segunda fase de desenvolvimento do seguro no Brasil, destacam-se a evasão de divisas através do Resseguro, bem como uma acentuada ideologia nacionalista da época, originando a promulgação do Decreto-lei nº 1.186, de 3 de abril de 1939, que criou o *Instituto de Resseguros do Brasil (IRB)*.

Tal instituição foi criada justamente com o objetivo de “regular os resseguros no país” e de “desenvolver as operações de seguros em geral”. Em precisas palavras, tinha como proposta política o fortalecimento do mercado brasileiro em face à

¹⁶ São exemplos do desenvolvimento do seguro social: “a) Decreto nº 19497, de 17 de dezembro de 1930, estendendo o regime de “Caixas de Aposentadorias e Pensões” ao pessoal dos serviços de força e luz, bondes e telefones a cargo da união, dos Estados, Municípios e Particulares e ao pessoal de telegrafia e radiotelegrafia; b) Decreto nº 20465, de 1º de outubro de 1931, consolidando e reformando a legislação referente às Caixas de Aposentadorias e Pensões, e, estendendo seu regime ao pessoal empregado nos serviços de água e esgotos; c) Decreto nº 21763, de 24 de agosto de 1932, criando as Carteiras de Empréstimos aos segurados; d) Decreto nº 21081, de 24 de fevereiro de 1932, instituindo o primeiro sistema completo de seguros sociais, cobrindo riscos de invalidez, velhice e morte, e, concedendo ainda auxílio-funeral, assistência médico-hospitalar e aposentadoria; e) Decreto nº 22872, de 29 de junho de 1933, criando o Instituto de Aposentadoria e Pensões Marítimos (IAPM); f) Decreto nº 24272, de 22 de maio de 1934, instituindo a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns Gerais; g) Decreto nº 24273, de 22 de maio de 1934, criando o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC); h) Decreto nº 24275, de 22 de maio de 1934, criando a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Operários Estivadores; i) Decreto nº 24615, de 9 de julho de 1934, criando o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB); j) Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936, criando o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI); l) Decreto-Lei nº 627, de 18 de agosto de 1938, transformando as Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Estivadores e Trabalhadores em Trapiches em Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Estivadores e dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETEC).” (FERREIRA, op. cit. p.235)

presença então dominadora das companhias estrangeiras, e, como desafios **operacionais** a regulação do resseguro e o fomento às operações de seguros em geral.

Alguns eram contrários à materialização da idéia de “ressegurador monopolista”, por acharem que aconteceria a burocratização do resseguro, vindo prejudicar substancialmente a rapidez de tais operações, caindo, desse modo, no descrédito público e obstando a boa imagem do mercado securitário.¹⁷

Não obstante as críticas, as sociedades seguradoras ficaram obrigadas desde então a ressegurar no IRB as responsabilidades excedentes de sua retenção própria. Assim, o governo federal procurou evitar que fosse consumida grande parte de nossas divisas, com a remessa para o exterior de importâncias vultosas relativas a prêmios de resseguros em companhias estrangeiras. A criação do IRB foi um marco inicial para a consolidação de aspirações nacionalistas para o mercado securitário brasileiro.

Seguindo a ideologia nacionalista, estabelece-se o Princípio de Nacionalização do Seguro na Constituição Getulista de 1937, que teve como reflexo a instituição do Decreto-lei nº 2063, de 7 de março de 1940, reformando sob novos moldes a regulamentação das Operações de Seguros Privados no País e estabelecendo um sistema atualizado de fiscalização das referidas operações.

Ainda na fase getulista, ocorreu a entrada do Brasil na Segunda Grande Guerra Mundial contra a Alemanha e Itália, de forma a cassar a autorização de muitas companhias Alemãs e Italianas no País.

Sob a presidência do General Eurico Gaspar Dutra na Presidência da República (1946-1951), destacam-se o Decreto-lei nº 9690, de 2 de setembro de 1946, reorganizando o *Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização (DNSPC)* e o Decreto-lei nº 9735, de 4 de setembro de 1946, consolidando a legislação relativa ao Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), ou seja, concedendo nova reorganização a essa instituição.

Entre os anos de 1946 a 1964 , as sociedades seguradoras, com o apoio do IRB, procuraram desenvolver as modalidades, os ramos e os planos de todas as formas de seguros, iniciando suas operações nos Ramos Diversos e aceitando Riscos

¹⁷ FERREIRA, op. cit. p. 240

Diversos. Ilustrando tal política securitária, os seguros do *Ramo Aeronáuticos*, na garantia “cascos”, que estiveram ameaçados de ser colocados integralmente no mercado externo, retornaram a ser retidos em grande parte do mercado nacional; o seguro do *Ramo Vida em Grupo* iniciaram sua ascensão graças às normas de aceitação sugeridas pelo IRB e aprovadas pelo DNSPC; o seguro *Ramo Vida Individual*, pelo contrário, começaram sua decaída provocada pela inflação, que ameaçava o País de chegar a uma situação caótica; o *Ramo de Acidentes Pessoais* tomou grande impulso, em virtude das modificações que lhe foram introduzidas, dentre as quais, de torná-lo em ramo padronizado.

Com o golpe de 1964, o Estado Brasileiro que até então se dedicava em grande percentagem às atividades agropecuárias, passou a investir fortemente nas atividades industriais: cresceu a indústria de manufaturados, resultando numa diminuição das importações e no crescimento das exportações, tendendo para o equilíbrio da balança comercial.

Esses fatores contribuíram para que fosse lugar de destaque as atividades previdenciais e securitárias, uma vez que o Poder Executivo desejava que o próprio mercado securitário brasileiro garantisse esse crescimento acelerado dos nossos parques industriais, comerciais, bancários e agropecuários por meio das coberturas de seguros.

Desse modo, muita legislação relativa ao Seguro foi consolidada, podendo-se destacar:

- Lei nº 4.594, de 29 de dezembro de 1964, regulando a profissão do *Corretor de Seguros*;
- Decreto nº 56.903, de 24 de dezembro de 1965, regulamentando a profissão do *Corretor de Seguros de Vida e de Capitalização*;
- Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, unificando os Institutos de Aposentadoria e Pensões, e, criando o *Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)*, considerado como maior passo já realizado no caminho do fortalecimento do seguro social no País;

- Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, criando o SISTEMA NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS, e, dentre os entes desse sistema a própria SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP). Ademais, tal decreto passou a regular as operações de seguros e resseguros, considerado um dos diplomas legais mais importantes em matéria de seguro e que colaborou para o alicerce definitivo de toda a estrutura do mercado securitário brasileiro.

Sob a presidência do General Emílio Médici (1969-1974), o IRB promoveu a penetração do mercado securitário brasileiro no cenário mundial, tendo como acontecimento a inauguração do escritório do IRB em Londres. Além disso, outra medida tomada foi em defesa da estabilidade das sociedades seguradoras, ao promulgar diplomas legais visando a diminuição do número de companhias de seguros em operações. Constatou-se, de fato, que não só o número de sociedades seguradoras era excessivo em relação ao volume de prêmios produzidos, como também a oferta tinha um estrutura inadequada.

Na mesma época, houve a preocupação do Poder Executivo com a formação de pessoas especializadas nas atividades securitárias, de forma a ser criada a FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE SEGUROS (FUNENSEG), com vista à preparação dos quantitativos de pessoal para atendimento da crescente demanda de qualificação.

Nos anos de 1974 até 1979, já com o General Ernesto Geisel na presidência da república, por meio de apoio do IRB, SUSEP, CNSP e do Ministério da Indústria e Comércio, o Congresso Nacional decretou a Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, dispondo sobre o Seguro obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não (DPVAT). Do mesmo modo, o Congresso também decretou a Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, que criou nova atividade securitária denominada Previdência Privada. Esta foi classificada da seguinte forma: a) Previdência Privada fechada (as fundações, os Fundos e as Caixas), quando acessíveis exclusivamente aos empregados de uma só empresa ou de um grupo de empresas e b) Previdência Privada Aberta (os Montepios e as demais entidades). As entidades de previdência fechadas ficaram subordinadas ao

Ministério da Previdência e Assistência Social e as entidades de previdência abertas ficaram subordinadas ao Ministério da Indústria e Comércio¹⁸.

Na década de 80, precisamente no seu final, o modelo de Estado Social sofre uma ruptura de paradigma: por uma série de razões de ordem econômica, políticas, sociais e culturais, generalizou-se a convicção de que o Estado se tornou grande demais e seria notória sua incapacidade para atender a todas as necessidades da sociedade; alarmante a ineficiência econômica do setor público; mínima qualidade de serviços; deveria haver um enxugamento da máquina estatal e a devolução de atividades à iniciativa privada, ou seja, dever-se-ia devolver ao cidadão e à sociedade seu protagonismo, sua liberdade de escolha do prestador de serviço e livre concorrência nas diversas atividades econômicas. Essa nova concepção de Estado e administração acaba por influenciar toda a comunidade internacional, inclusive o Estado Brasileiro.

Consolidando uma espécie de “reliberalização do Estado”, assistiu-se durante a década de 90 e ainda assiste-se no Brasil, fenômenos de desestatizações de empresas siderúrgicas e petroquímicas federais, amplos processos de privatização de serviços básicos, além de dar efetividade ao primado da livre concorrência nas atividades econômicas – no qual inclusive o Estado às vezes se faz presente-.

Nessa volta ao predomínio das leis de mercado, o cidadão brasileiro passa a ser usuário de serviços ou um consumidor em face de empresas que assumem o papel de prestar serviços públicos ou desenvolver determinada atividade econômica.

Acompanhando este novo cenário, o Estado Brasileiro passa por uma reforma, entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Nesse sentido, surgem novas figuras como as Organizações Sociais, as Agências Executivas e as Agências Reguladoras.¹⁹

Seguindo a esteira da redefinição do papel estatal, a SUSEP dá início a uma fase de profundas transformações, que começava por sua organização interna, pondo

¹⁸ Hoje tais entidades são fiscalizadas pela SUSEP. Sobre o assunto, vide o Capítulo II da monografia.

¹⁹ Para aprofundar o tema relativo a Reforma do Estado Brasileiro, interessante a leitura dos Cadernos do MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

fim a sua cultura inicialmente formalista-burocrática, culminando na definitiva conformação e público reconhecimento de sua identidade institucional, localizada no estabelecimento do equilíbrio entre as seguradoras e os segurados.

A SUSEP implanta o sistema de audiência pública e aberta a todos os segmentos, para a formulação de medidas gerais e tomada de decisões. Promove a desregulamentação gradual da atividade securitária e dá autonomia à criação de produtos. Estimula a formação de empresas regionais. Fiscaliza a constituição e aplicação de reservas técnicas em ativos mobiliários, de acordo com normas editadas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados. Institui novo e adequado Plano de Contas para as seguradoras. Acaba com a exigência da carta-patente²⁰ para o funcionamento das seguradoras. E, para enfrentar a realidade da inflação que corroia valores segurados, promove a indexação dos contratos, que passam a ser atualizados com base na correção monetária.²¹

No início do milênio, torna-se vertiginoso o crescimento da atividade securitária no país: novos ramos, modalidades e planos se proliferam; desenvolvem-se a atividade de previdência privada, bem como a de capitalização; maior abertura para empresas estrangeiras; parcerias para os seguros junto ao Mercosul. Ademais, o mercado securitário passa a adquirir, em progressão geométrica, importante fatia do PIB nacional.

Nesse contexto, a atividade securitária passa a ter cada vez mais influência para a própria economia do país, por meio das reservas técnicas das seguradoras, adquiridas pelos prêmios pagos. E, controlando e resguardando essa poupança nacional, hoje, ao lado das regulamentações civis, comerciais e consumeristas, a SUSEP vai se configurar, como a instituição balizadora do mercado securitário, em que de um lado existem as empresas seguradoras e, de outro, a massa segurada e consumidora dos produtos oferecidos por aquelas instituições.

A SUSEP se torna balizadora do mercado de seguros, pois é a executora de toda a política nacional de seguros, expedindo uma série de atos normativos e

²⁰ A Carta Patente configurava-se como uma autorização do Presidente da República para o funcionamento de qualquer empresa seguradora.

²¹ INSTITUTO DE RESSEGUROS DO BRASIL, op.cit, p. 15

fiscalizando a atividade securitária conforme as diretrizes traçadas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados- CNSP.

Por meio da compreensão do desenvolvimento da atividade securitária em nosso país e o surgimento da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP -, torna-se possível discorrer sobre esse importante ente administrativo, desde a sua estrutura interna até a regulamentação exercida no mercado securitário.

CAPÍTULO II – A SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS E SUA ATUAÇÃO JUNTO AO MERCADO SECURITÁRIO BRASILEIRO

II.1 – COMPETÊNCIA E ESTRUTURA DA SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP

II.1.1 – Considerações gerais acerca do Sistema Nacional de Seguros e da competência da SUSEP

Certamente a SUSEP vem se firmando como principal instituição de controle do mercado securitário brasileiro, pois é ente governamental da administração indireta responsável pela regulamentação e fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e, recentemente, do resseguro²².

A Superintendência de Seguros Privados qualifica-se como autarquia especial vinculada ao Ministério da Fazenda²³, fazendo parte do chamado *Sistema Nacional de Seguros Privados*, criado pelo Decreto-lei nº 73/1966 e devidamente regulamentado pelo Decreto nº 60.459/1967²⁴.

²² Com o objetivo de abertura do mercado do resseguro no País e quebra do monopólio então vigente, foi promovida alteração da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 13, de 1996, que eliminou a figura do “órgão oficial ressegurador”, possibilitando a existência de outros estabelecimentos de resseguro. Seguindo o compromisso de promover a abertura do resseguro e fomentar seu desenvolvimento, o Governo, em novembro de 1997, incluiu a IRB no Programa Nacional de Desestatização (PND) e transformou-o em sociedade de capital aberto, mudando sua denominação para IRB BRASIL Resseguros S.A. Além disso, deu-se início à fase preparatória para sua venda, que ainda não ocorreu em virtude de ação de inconstitucionalidade tramitando junto ao STF. Com a publicação da Lei nº 9.932, de 20 de dezembro de 1999, as atribuições de regulação, fiscalização e controle, acumuladas pela IRB – BRASIL Re, juntamente com a atribuição de autorizações, passaram a ser responsabilidade da SUSEP. Além de questões específicas de resseguro, a SUSEP assumiu também as autorizações referentes às operações de seguro e resseguro em moeda estrangeira no País e às contratações no exterior. (vide Anuário Estatístico distribuído pela SUSEP – ano 1998).

²³ Quando à época de publicação do Decreto nº 73/66 a SUSEP era vinculada ao chamado *Ministério da Indústria e do Comércio*.

²⁴ Tanto o Decreto-lei nº 73/66 como o Decreto nº 60.459/67 até hoje possuem vigência, tendo em vista ausência de lei complementar solicitada pelo art. 192, inc. II da Constituição Federal de 1988, *verbis*: “art. 192- O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre: II – autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como órgão oficial fiscalizador.” (redação do inciso II devidamente alterada pela Emenda Constitucional nº 13, de 21 de agosto de 1996)

Primeiramente, oportuno traçar alguns apontamentos acerca da qualificação da SUSEP como “autarquia especial” ou “sob regime especial”.

Estabelecida como autarquia, a SUSEP se apresenta como pessoa jurídica de Direito Público, exercendo um serviço público descentralizado na atividade econômica (seguros), vinculada ao Ministério da Fazenda (órgão da administração direta).

Tem como características a sua criação por lei, personalidade jurídica pública, capacidade de auto-administração, especialização dos fins ou atividades e sujeição a controle ou tutela pelo Ministério a que está vinculada. Assim como as demais pessoas da administração indireta²⁵, a SUSEP consolida o papel de “*longa manus*” do Estado, especificamente, no seu caso, a regulamentação e fiscalização do mercado securitário.

A qualificação de “autarquia especial” ou “sob regime especial” decorre de características peculiares ao ente e devidamente estabelecidas nos diplomas legais já mencionados, que a diferencia das autarquias comuns²⁶. Nesse sentido, pode-se destacar sua grande capacidade de auto-administração exercida com certa independência em relação ao poder central.

Todavia, a independência da SUSEP deve ser entendida em termos compatíveis com o regime constitucional brasileiro. A independência em relação ao Poder Judiciário não existe, pois a autarquia pode dirimir conflitos em instância administrativa, da mesma forma que outros órgãos administrativos, mas isto não impede e não pode impedir o controle de suas decisões pelo Poder Judiciário, tendo em vista preceito constitucional do art. 5º, XXXV da Constituição que anuncia “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.” Da mesma forma não há independência em relação ao Poder Legislativo, tendo em vista que os seus atos normativos não podem conflitar com normas legais, por força do princípio da legalidade além da própria hierarquia constitucional. Além disso, estão sujeitas ao controle pelo Congresso Nacional, previsto no art. 49, X da Constituição Federal, e ao

²⁵ São as fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, segundo o Decreto-lei 200, de 25.2.67. Recentemente, com a Reforma Administrativa, encontrar-se-á outras figuras, dentre elas as agências reguladoras e executivas. Nesse sentido, vide MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 139.

²⁶ “Exemplos de autarquias especiais: no âmbito federal: Banco Central, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, parte das Universidades Federais; na Administração Paulista, as três universidades públicas, USP, Unicamp e Unesp.” (MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 6ª ed. rev.e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 84)

controle financeiro, contábil e orçamentário exercido pelo Legislativo (com auxílio do Tribunal de Contas), conforme previsto no art. 70 e seguintes da Constituição Federal.

A independência que pode ser ventilada encontra oportunidade em relação ao Poder Executivo, assim mesmo nos limites estabelecidos em lei. Por ser autarquia, a SUSEP está sujeita à tutela ou controle administrativo exercido pelo Ministério da Fazenda²⁷ e à direção superior da administração federal, prevista no art. 84, II da Carta da República.

No que toca aos poderes administrativos conferidos à SUSEP, constata-se, nas atribuições que lhe são conferidas pela lei, a presença de todos os poderes inerentes ao regime jurídico administrativo, quais sejam, os poderes normativo, disciplinar, os decorrentes de hierarquia e poder de polícia. Ainda deve ser registrado os poderes vinculados e discricionários, que se encontram dentro dos poderes ora mencionados dependendo do tratamento legal.

Ao poder normativo ou competência normativa cabe fazer algumas considerações. O poder normativo da Administração Pública têm em comum com a lei o fato de emanarem atos de efeitos gerais e abstratos. Contudo, podem ser divididas tais atos em originários e derivados. Aqueles dizem respeito a atos gerais emanados de um órgão estatal em virtude de competência própria, outorgada imediatamente pela Constituição Federal, que é o caso do Poder Legislativo. Já os atos derivados são aqueles que possuem o conteúdo de explicitação ou especificação de um conteúdo normativo já existente, procurando à sua execução no plano concreto, que é o caso do regulamento²⁸ expedido por competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Observe que os atos do poder legislativo não diferem dos regulamentos por sua natureza normativa, mas na situação de que aqueles criam direito novo, ao passo que estes explicitam ou complementam a lei, sem ultrapassar o limite da legalidade. Tendo em vista que a nossa legislação limita a atuação normativa do poder executivo pelo princípio da legalidade, apenas se admite os *regulamentos executivos*, ou seja,

²⁷ A tutela é o poder que assiste à Administração Central de influir sobre os entes da administração indireta com o propósito de conformá-las ao cumprimento dos objetivos públicos em vista dos quais foram criadas, harmonizando-as com a atuação administrativa global do Estado. Ressalte-se, entretanto, que a tutela só poderá ser consolidada nos termos expressamente fixados na lei. Nesse sentido vide MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p.143.

²⁸ São os decretos regulamentares com previsão no art. 84, IV da Constituição Federal.

aqueles consolidados para a fiel execução da lei. Impede-se, portanto, a utilização dos chamados *regulamentos autônomos*, ou seja, aqueles que inovam na ordem jurídica por normatizar matéria não disciplinada previamente por lei²⁹.

Além do decreto regulamentar como manifestação do poder normativo da administração, ainda existem as resoluções, portarias, deliberações, instruções, editadas por autoridades que não o Chefe do Executivo, exatamente para dar efetividade (execução no plano concreto) de leis, decretos e regulamentos³⁰. Nesses casos é importante ressaltar que tais atos têm alcance limitado ao âmbito de atuação do órgão expedidor.

No caso da SUSEP e também do Conselho Nacional de Seguros Privados, o poder normativo manifesta-se, por exemplo, quando fixam-se condições de apólices e de coberturas especiais de seguro. Contudo, conforme se verá a seguir, muitas atribuições de poder normativo acabam por inovar na ordem jurídica, acabando por atingir o princípio da legalidade e, mediatemente, a própria Constituição.

O poder de polícia, compreendido como a intervenção da administração pública ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais³¹, pode ser detectado nas atribuições da SUSEP no caso, por exemplo, de proceder a autorização para o funcionamento de uma empresa seguradora ou a sua própria fiscalização, sempre nos termos da lei.

O poder disciplinar pode ser vislumbrado pela competência da Administração em apurar infrações e aplicar penalidades ao servidores públicos e outras pessoas que a ela estejam sujeitas pelo regime administrativo. No caso da SUSEP, tal poder encontra-se presente quando da verificação de serviço irregular ou falta grave por um

²⁹ “...Nos países que admitem os regulamentos autônomos ou independentes, é ligada outra distinção entre regulamentos jurídicos ou normativos e regulamentos administrativos ou de organização. Os regulamentos jurídicos ou normativos estabelecem normas sobre relações de supremacia geral, ou seja, aquelas relações que ligam todos os cidadãos ao Estado. Os regulamentos administrativos ou de organização contêm normas sobre a organização administrativa ou sobre as relações entre os particulares que estejam em situação de submissão especial ao Estado, decorrente de um título jurídico especial, como um contrato...” (DI PIETRO, op.cit. p.87-88).

³⁰ O fundamento para a expedição desses atos normativos tem respaldo constitucional no art. 87, parágrafo único, inciso I da Constituição Federal.

³¹ A expressão poder de polícia pode ser tomada pelo sentido amplo e restrito. No texto, a expressão foi colocada no sentido restrito, designando a polícia administrativa, que, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello relacionam-se com “as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais como as autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais.” (MELLO, op. cit. p. 697)

dos servidores que compõe seu quadro, ou ainda quando há descumprimento por um particular de um contrato sujeito ao regime administrativo com a autarquia.

O poder hierárquico decorre de uma relação de coordenação e subordinação entre vários órgãos da Administração, estruturando uma série de competências e hierarquias. Decorrem dessa estruturação, diversos poderes, quais sejam, a possibilidade de revisão dos atos administrativos (anular ou revogar), fiscalizar, avocar e delegar atribuições, etc. A SUSEP também detém os poderes decorrentes de hierarquia, bem como o CNSP, quando, por exemplo, tem a possibilidade de revogar e/ou anular qualquer ato normativo de sua competência.

II.1.2 – A estrutura e competência da Superintendência de Seguros Privados

O Decreto-lei nº 73/66 e o Decreto nº 60.459/67 foram os diplomas legais que criaram o chamado *Sistema Nacional de Seguros*, ao qual pertence a SUSEP, objetivando criar uma eficaz sistemática de regulamentação e fiscalização das operações de seguros.

Nesse sentido, o art. 5º do Decreto-lei nº 73/66 traz a política a ser traçada pelo sistema em comento:

I – promover a expansão do mercado de seguros e propiciar condições operacionais necessárias para sua integração no processo econômico e social do País;

II – evitar evasão de divisas, pelo equilíbrio do balanço dos resultados do intercâmbio, de negócios com o exterior;

III – firmar o princípio de reciprocidade em operações de seguros, condicionando a autorização para o funcionamento de empresas e firmas estrangeiras a igualdade de condições no país de origem;

IV – promover o aperfeiçoamento das Sociedades Seguradoras;

V – preservar a liquidez e a solvência das Sociedades Seguradoras;

VI – coordenar a política de seguros com a política de investimentos do Governo Federal, observados os critérios estabelecidos para as políticas monetária, creditícia e fiscal.

Fazem parte do Sistema Nacional de Seguros Privados os seguintes entes a seguir apontados:

- a) Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP;
- b) Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização – CRSNSP;
- c) Superintendência de Seguros Privados – SUSEP;
- d) Instituto de Resseguros do Brasil – IRB Brasil Re;
- e) Sociedades Seguradoras autorizadas a operar em seguros privados;
- f) Corretores de Seguros devidamente habilitados.

Dentre os entes responsáveis pela regulamentação e fiscalização dos seguros privados, bem como previdência privada, capitalização e resseguro, destacam-se o Conselho Nacional de Seguros Privados e a SUSEP. O Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) passou suas atribuições à SUSEP, nos termos mencionados no item anterior.

O Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) configura-se o órgão de cúpula do Sistema Nacional de Seguros Privados, Capitalização, Previdência Privada Aberta e Resseguro, conforme o disposto no Decreto nº 73, de 21.11.66 e Decreto nº 60.459, de 13.03.67 (Seguros), Decreto-lei nº 261, de 28.02.67 (Capitalização), pela Lei nº 6.435, de 15.07.77 e Decreto nº 81.402, de 23.02.78 (Previdência Privada Aberta) e pela Lei nº 9.932, de 20.12.99 (Resseguro). Possui como competência privativa as seguintes atribuições³²:

- a) fixar as diretrizes e normas da política de seguros privados, capitalização e previdência privada aberta;

³² Atribuições previstas no art. 32 do Decreto-Lei nº 73/66. (BRASIL. Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências.)

- b) regular a constituição, organização, funcionamento e fiscalização das sociedades de seguro, de capitalização e de previdência privada aberta, bem como a aplicação das penalidades cabíveis;
- c) estipular índices e demais condições técnicas sobre tarifas, investimentos e outras relações patrimoniais a serem observadas pelas sociedades seguradoras, de capitalização e de previdência privada aberta;
- d) fixar as características gerais dos contratos de seguros e de capitalização e dos planos de pecúlio e de rendas das entidades de previdência privada aberta;
- e) fixar normas gerais de contabilidade, atuaria e estatística a serem observadas pelas sociedades seguradoras, de capitalização e de previdência privada aberta;
- f) estabelecer as diretrizes gerais das operações de resseguro;
- g) disciplinar as operações de cosseguro³³, nas hipóteses em que o IRB não aceite resseguro do risco ou quando se tornar conveniente promover melhor distribuição direta dos negócios pelo mercado;
- h) prescrever critérios de constituição das sociedades seguradoras, de capitalização e de previdência privada aberta, com fixação dos limites legais e técnicos de suas operações;
- i) disciplinar a corretagem do mercado securitário e a profissão de corretor;
- j) corrigir os valores monetários expressos no Decreto-lei nº 73, de 1966 e na Lei nº 6.435, de 1977³⁴, de acordo com os índices de correção que estiverem em vigor;
- k) decidir sobre sua própria organização, elaborando o respectivo Regimento Interno;

³³ Deve ser estabelecida a distinção entre Cosseguro e Resseguro: “a diferença entre essas duas formas de limitação quantitativa dos riscos pode ser estabelecida por duas ordens de considerações: a) uma técnica e b) outra jurídica”. A distinção de ordem técnica é que, no COSSEGURO, quase sempre é o próprio Segurado que promove a repartição do risco; ao passo que, no RESSEGURO, é repartido por intermédio do Segurador-ressegurado. A distinção de ordem jurídica é que no COSSEGURO, o contrato estipula-se entre o Segurado e as diversas Sociedades Seguradoras diretas ou cosseguradoras, onde cada uma celebra um negócio à parte: ao passo que, no RESSEGURO, o contrato é estipulado diretamente entre dois seguradores, sendo que um deles trata e se obriga com o segurado.” (FERREIRA, op.cit, p. 617-618.)

³⁴ Lei que instituiu a nova atividade securitária de *Previdência Privada*.

- l) regular a organização, a composição e o funcionamento de suas Comissões Consultivas;
- m) fixar critérios para a posse e exercício de cargo de conselheiro e diretor das sociedades de seguros, de capitalização e de previdência privada aberta.

As atribuições acima elencadas denotam o poder normativo do CNSP no sentido de regulamentação do setor securitário. Contudo, muitas das atribuições conferidas pelo Decreto nº 73/66 denotam um caráter geral e abstrato, típicos de normas originárias expedidas pelo Poder Legislativo, como por exemplo “fixar as diretrizes e normas da política de seguros privados...” ou “fixar as características gerais dos contratos de seguros e de capitalização...” Nesse sentido, poder-se-ia suscitar nesses casos a caracterização de regulamentos autônomos, o que é proibido pela legislação pátria, tendo em vista infração ao princípio da legalidade, onde obrigações e deveres só podem ser estabelecidos em virtude de lei (art. 5º, II da Constituição Federal).

Buscando alcançar os objetivos acima traçados, o CNSP é formado pelo Ministro de Estado da Fazenda ou seu representante, representante do Ministério da Justiça, representante do Ministério da Previdência e Assistência Social, Superintendente da SUSEP, representante do Banco Central do Brasil e representante da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Presidindo tal conselho está o Ministro de Estado da Fazenda e na sua ausência, o próprio Superintendente da SUSEP.³⁵

Assessorando tal conselho, além da SUSEP (conforme será visto adiante), podem estar presentes as Comissões Consultivas: são criadas para o estudo e assessoramento em assuntos técnicos específicos, seja na área de saúde, de trabalho, de transporte, de corretores, rural ou de crédito, tendo sempre representantes de entidades concernentes com a matéria a ser discutida. Depois de formada a Comissão Consultiva sobre determinado assunto, devem entregar em prazo já previsto, relatório sobre a matéria que lhe foi solicitada.

³⁵ Art. 33 do Decreto-lei nº 73/1966, alterado pela Lei 10.190/2001.

Desse modo, com os membros devidamente constituídos e assessoramento específico, o CNSP se consolida, deliberando na sua esfera de competência, por meio de sessões periódicas³⁶.

Mister salientar que o CNSP toma suas decisões por meio de *Resoluções* e *Atos*, aqueles quando exprimirem deliberação de interesse geral do Sistema Nacional de Seguros Privados, Capitalização e Previdência Privada Aberta e estes quando exprimirem deliberações que forem julgadas, pelo plenário, de interesse restrito. As Resoluções e os Atos possuem numeração em separado, para cada ano, em ordem cronológica, sendo todos assinados pelo Vice-Presidente (Superintendente da SUSEP) e publicados no Diário Oficial da União.

Ao lado do CNSP e vinculado ao Ministério da Fazenda, criou-se, com o advento da Medida Provisória nº 1.689-5, de 26 de outubro de 1998, o Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização – CRSNSP. Tal órgão colegiado foi criado especificamente para o julgamento, em última instância administrativa, dos recursos de decisões da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP e do IRB - Brasil Resseguros S.A, nos casos especificados nos Decretos-Leis nº 73/66, e 261/67 e na Lei nº 6.435/77, na parte em que dispõe esta última sobre entidades abertas de previdência privada.

O CRSNSP tem o seu Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 2.824, de 27 de outubro de 1998, dispondo sobre as competências, os prazos e os demais atos processuais vinculados às suas atividades. Tal conselho é integrado por seis Conselheiros, titulares e respectivos suplentes, de reconhecida competência e possuidores de conhecimentos especializados em assuntos relativos ao mercado securitário, de capitalização e

³⁶ Segundo o Regimento Interno do CNSP, o Conselho se reúne ordinariamente de dois em dois meses e, extraordinariamente, sempre que houver convocação pelo presidente ou de requerimento de um número mínimo de membros. A ordem dos trabalhos das sessões do Conselho é feita basicamente na seguinte ordem: 1º) leitura, votação, eventual correção e assinatura da ata da sessão anterior; 2º) citação e distribuição do expediente do dia; 3º) apresentação de proposições, indicações, requerimentos, noções ou comunicações; 4º) discussão e votação da matéria em pauta – chamada de “Ordem do Dia” -, que deverá ser levada ao conhecimento dos membros do CNSP, com no mínimo de 3 (três) dias úteis de antecedência. A discussão da matéria da Ordem do Dia é feita a partir do relatório do relator ou da comissão consultiva, que deverá ser apresentado à secretaria do CNSP (localizada na própria SUSEP) com um prazo mínimo de 6 (seis) dias de antecedência, iniciando-se após um resumo oral do processo feito pelo autor, acompanhando das considerações que julgar necessárias. Havendo pedido de vista ao processo por qualquer conselheiro, a decisão fica protelada para a sessão subsequente. Encerrada a discussão, a proposição é submetida à votação, cabendo ao plenário decidir se a votação deve ser global ou destacada, bem como a preferência na votação dos assuntos. Ademais, o plenário pode deferir, a requerimento de qualquer membro do Conselho, o destaque de emendas e discussão e votação de projetos. (CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS. Resolução nº 014/91. Aprova o Regimento Interno do CNSP.)

de previdência privada e de crédito imobiliário e poupança, representando os seguintes órgãos e entidades:

- a) Ministério da Fazenda;
- b) Superintendência de Seguros Privados - SUSEP;
- c) IRB - Brasil Resseguros S.A.;
- d) Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização - FENASEG;
- e) Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados e de Capitalização - FENACOR;
- f) Associação Nacional das Entidades Abertas de Previdência Privada - ANAPP.³⁷

Executando toda a política traçada pelo Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP e também integrando o Sistema Nacional de Seguros Privados, consolida-se no cenário securitário a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP. Autarquia especial e vinculada ao Ministério da Fazenda, conforme dito anteriormente, exerce suas atribuições conforme os seguintes diplomas legais:

- Decreto-lei nº 73, de 21.11.66 e Decreto nº 60.459, de 13.03.67 (matéria referente à *Seguros*);
- Decreto-lei nº 73, de 21.11.66 e Decreto nº 261, de 28.02.67 (matéria referente à *Capitalização*);
- Lei nº 6.435, de 15.07.77 e decreto nº 81.402, de 23.02.78 (matéria referente à *Previdência Privada Aberta*);
- Decreto-lei nº 73, de 21.11.66 e Lei nº 9.932, de 20.12.99 (matéria referente ao *Resseguro*);
- Demais atos normativos aplicáveis;

³⁷ Segundo o Regimento Interno do CRSNSP, os membros do Conselho serão designados pelo Ministro de Estado da Fazenda, com mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos uma única vez. Os representantes das entidades de classe (FENASEG, FENACOR e ANAPP) serão indicados em lista tríplice, por solicitação do Ministro de Estado da Fazenda. Junto ao Conselho ainda funciona um Procurador da Fazenda Nacional, designado pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, com a atribuição de zelar pela fiel observância das leis, dos decretos, dos regulamentos e dos demais atos normativos. (BRASIL. Decreto nº 2.824, de 27 de outubro de 1998. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização.)

São atribuições da SUSEP:

- a) fiscalização das operações das sociedades seguradoras, das entidades abertas de previdência privada, das sociedades de capitalização e dos resseguradores, inclusive o exato cumprimento das leis pertinentes, disposições regulamentares em geral, Resoluções do CNSP e aplicação das penalidades cabíveis. Enquadra-se nessa fiscalização o poder de polícia da autarquia no sentido de manutenção do mercado securitário;
- b) processamento dos pedidos de autorização, para constituição, organização, funcionamento, fusão, encampação, grupamento, transferência de controle acionário e reforma dos Estatutos das sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência privada, sociedades de capitalização e resseguradoras, na qualidade de executora da política traçada pelo CNSP. Mais uma vez presente o poder de polícia, autorizando o funcionamento dos entes do mercado securitário, desde que cumpridos os requisitos legais;
- c) baixar instruções e expedir circulares relativas à regulamentação das operações dos mercados supervisionados. Denota-se nessa atribuição o poder normativo da autarquia, que deverá regular nos limites traçados pelos diplomas legais já mencionados e de acordo com a regulamentação expedida pelo CNSP, sob pena de ilegalidade e mediata inconstitucionalidade;
- d) aprovação dos limites de operações das sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência privada, das sociedades de capitalização e dos resseguradores, de conformidade com o critério fixado pelo CNSP. Atribuição que representa manifestação do poder de polícia da SUSEP, já que a aprovação dos limites de operações dos entes supracitados são requisitos necessários para a sua manutenção financeira sadia no mercado securitário;
- e) proceder à inscrição dos corretores, fiscalizar sua atividade e aplicar as penalidades cabíveis em mais uma manifestação do poder de polícia;
- f) proceder à liquidação das sociedades integrantes do mercado que estiverem cassada a autorização para funcionar no País;

- g) atuação no sentido de proteger a captação de poupança popular que se efetua por meio das operações de seguros, de capitalização, de previdência privada aberta e de resseguro;
- h) promoção do aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos operacionais a eles vinculados, com vistas à maior eficiência do próprio Sistema Nacional de Seguros Privados.
- i) zelar pela defesa dos interesses dos consumidores dos mercados supervisionados, quais sejam os mercados que englobam operações de seguros, resseguros, capitalização e previdência privada aberta;
- j) promoção da estabilidade dos mercados sob sua jurisdição, assegurando sua expansão e o funcionamento das entidades que neles operem;
- k) zelar pela liquidez e solvência das sociedades que integrem o mercado;
- l) disciplinar e acompanhar os investimentos daquelas entidades, em especial os efetuados em bens garantidores de provisões técnicas, ou seja, os investimentos efetuados no montante monetário reservado para cobrir as sinistralidades;
- m) cumprimento das deliberações do CNSP e exercício das atividades que por ele forem delegadas. Atribuição que revela manifestação do poder hierárquico do CNSP em relação a SUSEP ;
- n) cumprir os serviços de secretária executiva do CNSP³⁸, mais uma vez decorrência do poder hierárquico deste órgão em relação a SUSEP;

³⁸ “A secretaria do CNSP é o órgão provido pela SUSEP, sob controle do Conselho Nacional de Seguros Privados, a fim de atender os seus interesses. São atribuições dessa secretaria: I – orientar, coordenar e controlar as atividades da Secretaria; II – traçar as normas de execução dos serviços internos; III – preparar a pauta das Sessões do CNSP e secretariar as reuniões; IV – transmitir aos conselheiros as convocações para as sessões feitas pelo Presidente do CNSP; V – elaborar as atas das sessões do CNSP, submetendo-as aos Conselheiros presentes, sempre que possível, com antecedência de 48 (quarenta e oito) horas da reunião em que devam ser submetidas à aprovação; VI – distribuir aos Conselheiros cópias dos trabalhos e relatórios referentes aos assuntos constantes da pauta das sessões, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas da reunião correspondente; VII – comunicar aos conselheiros relatores e aos membros das comissões relatoras as tarefas de que se acham incumbidos, os prazos para apresentação dos respectivos relatórios, fornecendo-lhes os subsídios de que o Conselho dispõe para a apreciação do assunto; VIII – manter contato com os Conselheiros, principalmente os Relatores e Revisores de processos, bem como com o Presidente das Comissões Consultivas, aos quais deve enviar todos os expedientes que se façam necessários ao bom desempenho dos trabalhos; IX – manter em dia todo o expediente do CNSP; X – elaborar, anualmente, o Plano de Trabalho do CNSP para o exercício seguinte, a ser submetido ao plenário; XI – elaborar, anualmente, o Relatório das atividades do CNSP relativo ao exercício anterior, para ser submetido ao plenário; XII – desempenhar quaisquer trabalhos de que for incumbido pelo Presidente do CNSP.” (CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS. Resolução nº 014/91. Aprova o Regimento Interno do CNSP.)

A fim de efetivar cada uma de suas atribuições adequadamente, a SUSEP montou uma estrutura organizacional que procura atuar cada vez mais próximo dos mercados supervisionados, ou seja, junto às seguradoras, resseguradoras, entidades de previdência privada aberta, empresas de capitalização e corretores, para estabelecer relação harmoniosa junto aos consumidores segurados.

Nesse sentido, a estrutura da Superintendência de Seguros Privados pode ser visualizado da seguinte forma^{39 40}:



O Colegiado, também chamado de Conselho Diretor, é composto pelo Superintendente da SUSEP e por 4 (quatro) Diretores, nomeados pelo presidente da

³⁹ ESTRUTURA DA SUSEP. Disponível em: <http://www.susep.gov.br>. Acesso em 02 out..2002.

⁴⁰ Divisão de competências dentro da SUSEP e os setores que compõe esse ente podem ser obtido no seu Regimento Interno *in* **Deliberação SUSEP nº 42, de 23 de fevereiro de 2000**. No presente trabalho optou-se por discorrer sobre cada setor, destacando apenas suas atribuições principais, de maneira exemplificativa, conforme será visto.

República por indicação do Ministro da Fazenda⁴¹. Integram o mesmo Conselho, sem direito a voto, o Secretário Geral e o Procurador-geral.⁴²

A Procuradoria Geral é setor incumbido de assessoramento e da execução dos serviços de natureza jurídica no âmbito da SUSEP, compreendendo: uma Subprocuradoria Geral do Contencioso, que representa a SUSEP em juízo ou fora dele, assessora o Conselho Diretor no que tange o julgamento dos processos administrativos sobre aplicação das penalidades; uma Subprocuradoria Geral de Consultoria, responsável pelo exame de consultas, internas e externas, sobre seguros, capitalização previdência privada aberta, corretagem de seguros, capitalização e resseguro; uma Subprocuradoria Geral de Estudos e Projetos, responsável pela elaboração de estudos jurídicos relacionados com o seguro, capitalização, previdência privada aberta, corretagem de seguros, resseguro e planos previdenciários, exame de minutas de resoluções, circulares e outros atos a serem expedidos pelo CNSP e pela própria SUSEP.

A Superintendência é composta pelo gabinete e a assessoria técnica. O gabinete tem como finalidade precípua a representação do Superintendente em seu relacionamento administrativo, político e social e executar atos e serviços que lhe são privativos. Já a assessoria técnica assessora o Superintendente e os Diretores em atividades não previstas nas competências dos demais setores da Autarquia e executar estudos e projetos solicitados pelo Conselho Diretor.

A Auditoria tem por objeto identificar e apontar mecanismos de correção para eventuais desvios no funcionamento técnico ou administrativo da Autarquia, bem como examinar a prestação de contas da entidade e assessorar os órgãos de controle, como por exemplo o Tribunal de Contas da União em trabalhos de auditoria.

⁴¹ Vide o art. 3º do Decreto nº 9.604/88. (BRASIL. Decreto nº 9.604/88. Dispõe sobre a estrutura básica da SUSEP.)

⁴² Dentre as competências do Colegiado destacam-se: a) fixar a política geral da Autarquia com vistas a ordenação das atividades do mercado; b) cumprir e fazer cumprir as deliberações do CNSP e o próprio Regimento interno da SUSEP; c) aprovar instruções, circulares e pareceres de orientação em matérias de competência da SUSEP; d) aprovar a celebração de contratos e convênios para execução de serviços de competência e interesse da SUSEP; e) elaborar a proposta orçamentária e as demonstrações financeiras da SUSEP, submetendo-as aos órgãos competentes da Administração Pública Federal; f) aprovar a instalação, transformação e extinção de Departamentos e representações Regionais no território nacional. (SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS. Deliberação nº 42, de 23 de fevereiro de 2000. Altera e consolida o Regimento Interno da SUSEP. art. 10)

A Secretaria-Geral é órgão central de coordenação das áreas fins e de apoio administrativo: administra internamente a SUSEP, faz a coordenação entre os Departamentos, além de executar as políticas de recursos humanos, orçamento e de material. Compondo esse órgão, encontramos o Centro de Informática, que procura desenvolver sistemas de informatização da SUSEP, o Centro de Documentação, que constitui a biblioteca da SUSEP e disponibiliza bases de dados de referência legislativa especializada na área de seguros, administração pública federal e correlatas para os servidores e do mercado securitário em geral, e, finalmente, a Assessoria de Planejamento que apóia a ação do Secretário-Geral por meio da realização de estudos para o desenvolvimento institucional e organizacional da SUSEP.

O Departamento de Administração e Finanças (DEAFI) é responsável por prover a Autarquia da infra-estrutura necessária à manutenção da atividade fim da organização, exercendo atividades ligadas a recursos humanos, financeiros e manutenção das instalações, bem como respondendo pelo controle da arrecadação da Autarquia.⁴³

O Departamento de Fiscalização (DEFIS) tem a responsabilidade de execução da fiscalização, controle e orientação das sociedades seguradoras e de capitalização, das entidades abertas de previdência privada, resseguradoras e corretores habilitados,

⁴³ O DEAFI, no exercício dessas competências, dividi-se em: a) Coordenadoria, assessorando o Chefe do Departamento e coordenando as atividades de apoio administrativo dos diversos setores do Departamento; b) Secretaria, provendo apoio administrativo aos diversos setores do Departamento e organizando/ gerindo, dentro outros, os serviços de digitação, de arquivo, de expedição de correspondências, de controle e estoque de material de expediente, de reprografia e comunicações dos diversos setores do Departamento ; c) Divisão de Orçamento, que elabora a proposta orçamentária anual da SUSEP, do mesmo modo que acompanha sua execução; d) Divisão de Contratos e Licitações, que possui como finalidade precípua a supervisão e acompanhamento dos contratos, convênios, acordos e ajustes sobre licitações, inclusive casos de sua dispensa e inexigibilidade; e) Gerência de Recursos Humanos, administrando o quadro de pessoal da SUSEP, proporcionando-os treinamento adequado, assistência médico-ambulatorial, bem como realização de exames de saúde para admissão, concessão de licença e controle de faltas ao serviço por motivo de saúde; f) Divisão de Cadastros e Pagamentos, que processa os atos referentes a provimento, posse, vacância e movimentação do pessoal, bem como preparar a folhas de pagamento dos funcionários ativos inativos e pensionistas, encaminhando os processos à Gerência Financeira; g) Gerência Financeira, que primordialmente, efetua os pagamentos, recolhimentos e recebimentos no âmbito da SUSEP e administra os recursos financeiros da SUSEP; h) Gerência de Arrecadação, acompanhando e controlando a arrecadação da taxa de fiscalização⁴³, bem como a autuação e instrução de processos administrativos gerados por Representações lavradas contra pessoas físicas e jurídicas sujeitas à fiscalização da SUSEP; i) Gerência de Serviços e Materiais, executando as atividades relacionadas ao consumo de materiais e serviços necessários ao próprio funcionamento da SUSEP. (SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS. Deliberação nº 42, de 23 de fevereiro de 2000. Altera e consolida o Regimento Interno da SUSEP. art. 19.)

além das atividades relacionadas aos regimes especiais sob responsabilidade da Autarquia. Ademais promove atendimento ao público⁴⁴.

O Departamento Técnico-Atuarial (DETEC) tem por finalidade o desenvolvimento de estudos atuariais⁴⁵ e de normas técnicas, no âmbito das operações realizadas pelas sociedades seguradoras, de capitalização, de previdência privada aberta, assim como a análise e autorização dos respectivos produtos a serem colocados para o consumidor segurado⁴⁶.

⁴⁴ O DEFIS compreende os seguintes setores: a) Coordenadoria, desenvolvendo planejamento e elaborando programas de trabalho relativos à coordenação geral do Departamento de Fiscalização; b) Secretaria, provendo o apoio administrativo necessário ao funcionamento dos diversos setores do Departamento; c) Gerência de Fiscalização de seguros, coordenando e supervisionando as atividades de fiscalização executadas na área de seguros; d) Gerência de Fiscalização do Seguro Habitacional do SFH, coordenando e supervisionando as atividades de fiscalização executadas na área do seguro habitacional do SFH; e) Gerência de Fiscalização de Previdência Privada Aberta, Capitalização e Corretores, coordenando e supervisionando as atividades de fiscalização executadas na área de previdência privada aberta, capitalização e corretagem; f) Gerência de Fiscalização de Resseguros, coordenando e supervisionando as atividades de fiscalização executadas na área de resseguros; g) Gerência de Aplicação de Penalidades, acionar todo o procedimento administrativo para o recolhimento de multa, inclusão e exclusão dos entes multados no Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados de Órgãos e Entidades Federais dos Entes e Instituições Controlados pela SUSEP (CADIN) e inscrição na Dívida Ativa de multas não quitadas; h) Gerência de Relações com o Público, coordenando e mantendo as atividades de atendimento e orientação de pessoas físicas e jurídicas e ao público em geral, que, pessoalmente, pelo serviço “DISQUE SUSEP”, ou por qualquer outro meio de comunicação, acorram à SUSEP; i) Gerência de Controle de Direção-Fiscal e Intervenção, orientando, acompanhando e controlando os processos de Direção-Fiscal e Intervenção; j) Gerência de Controle de Liquidações, orientando, acompanhando e controlando os processos de Liquidação Extrajudicial. (SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS. Deliberação nº 42, de 23 de fevereiro de 2000. Altera e consolida o Regimento Interno da SUSEP. art.22.)

⁴⁵ A atuária corresponde à parte da Estatística que investiga problemas relacionados à teoria e o cálculo de seguros numa determinada coletividade.

⁴⁶ O DETEC compreende os seguintes setores: a) Coordenadoria, prestando assessoria ao Chefe do Departamento e acompanhando o andamento das atividades desenvolvidas; b) Secretaria, provendo o apoio administrativo necessário ao funcionamento dos diversos setores do Departamento e organizando/gerindo, dentre outros, os serviços de digitação, de arquivo, de expedição de correspondências, de controle e estoque de material de expediente, de reprografia, e comunicações dos diversos setores do Departamento; c) Gerência Técnica de Seguros de Bens e Responsabilidade e Capitalização que, por meio da: 1) Divisão de Capitalização e Seguros de Bens, efetua análise das Condições Gerais e Notas Técnicas Atuariais referentes aos seguros de bens e planos de capitalização, processa os pedidos de autorização para operar em seguros de bens, nos termos da regulamentação técnica em vigor, analisa reclamações do público consumidor dos seguros de bens e planos de capitalização, no que se refere a aspectos técnico-atuariais e envolvam elaboração de cálculo; 2) Divisão de Seguros de Responsabilidades, efetua análise das Condições Gerais e Notas Técnicas Atuariais referentes aos seguros de responsabilidade, processa os pedidos de autorização para operar em seguros de responsabilidade, nos termos da legislação técnica em vigor e analisa as reclamações do público consumidor dos seguros de responsabilidade, no que se refere a aspectos técnico-atuariais e envolvam a elaboração de cálculo; d) Gerência Técnica de Previdência Privada Aberta e Seguros de Pessoas que, por meio da: 1) Divisão de Análise de Planos Previdenciários, efetua análise dos Regulamentos e Notas Técnicas Atuariais referentes aos planos de previdência privada aberta, processa os pedidos de autorização para operar em planos previdenciários e analisa as reclamações do público consumidor dos planos previdenciários, no que se refere a aspectos técnico-atuariais e envolvam a elaboração de cálculos; 2) Divisão de Seguros de Pessoas, efetua a análise das Condições Gerais e Notas Técnicas Atuariais referentes aos seguros de pessoas (seguros de vida, acidentes pessoais e saúde) e analisa reclamações do público consumidor dos seguros de pessoas, no que se refere a aspectos técnico-atuariais e que envolvam a elaboração de cálculos. (SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS. Deliberação nº 42, de 23 de fevereiro de 2000. Altera e consolida o Regimento Interno da SUSEP. art. 20.)

O Departamento de Controle Econômico (DECON) tem por finalidade exercer o controle econômico, financeiro e contábil das sociedades seguradoras, de capitalização, previdência privada aberta e corretores. É responsável pela autorização para funcionamento, aprovação de Assembléias Gerais Ordinárias e Extraordinárias (AGOs e AGEs), análise, acompanhamento e controle da situação econômica, financeira e contábil dos entes acima mencionados, além das reservas técnicas dos seguros, previdência privada aberta e capitalização. Ademais elabora os Boletins Estatísticos da SUSEP.⁴⁷

Realizando as funções dos diversos departamentos da Autarquia, a SUSEP conta, atualmente, com 260 (duzentos e sessenta) servidores, de um quadro de lotação de 330 (trezentos e trinta) servidores.⁴⁸

⁴⁷ O DECON compreende os seguintes setores: a) Coordenadoria, acompanhando e coordenando os trabalhos do Departamento que envolverem mais de uma Gerência, bem como acompanhar o trabalho de cada uma dessas Gerências; b) Secretaria, provendo o apoio administrativo necessário ao funcionamento dos diversos setores do Departamento, além de organizar/gerir, dentre outros, os serviços de digitação, de arquivo, de expedição de correspondências, de controle e estoque de material de expediente, de reprografia e comunicações dos diversos setores do Departamento; c) Gerência de Controle de Empresas, que, por meio da: 1) Divisão de Controle do Mercado Segurador, controla as provisões técnicas e fundos garantidores das sociedades seguradoras e resseguradoras conforme normas da SUSEP, CNSP e Conselho Monetário Nacional; 2) Divisão de Controle das Entidades Abertas de Previdência Privada Aberta e Capitalização, controla as provisões técnicas e dos fundos garantidores das entidades abertas de previdência privada e das sociedades de capitalização, conforme as regras da SUSEP, CNSP e CMN; d) Gerência de Acompanhamento dos Mercados que, por meio da: 1) Divisão de Acompanhamento do Mercado Securitário, realiza estudos e emite relatórios sobre a evolução dos mercados de seguros e de resseguros, bem como acompanha a situação econômica e financeira das empresas constantes nesses mercados; 2) Divisão de Acompanhamento dos Mercados de Capitalização, realiza estudos e emite relatórios sobre a evolução dos mercados de capitalização e de previdência privada aberta, bem como acompanha a situação econômica e financeira dos entes já apontados; e) Gerência de Registros e Autorizações que, por meio da 1) Divisão de Registro de Empresa, homologa a constituição de novas empresas de seguros, de resseguradores locais, de capitalização e de previdência privada aberta, bem como da eleição e destituição dos membros das administrações – diretoria e conselhos – das sociedades, analisando informações cadastrais; 2) Divisão de Registro de Corretores, concede, suspende e cancela os registros dos corretores pessoa física e jurídica, registra atos constitutivos e alterações contratuais das sociedades corretoras, mantendo também banco de dados com informações cadastrais dos corretores; f) Gerência de Estudos e Reservas Técnicas, que, por meio da 1) Divisão de Análise de Reservas Técnicas, mantém sistemas de acompanhamento da constituição das provisões técnicas relativas aos seguros, planos previdenciários e de capitalização, em função das formulações apresentadas em Nota Técnica Atuarial e dos dados obtidos pelo Formulário de Informações Periódicas (FIP); 2) Divisão de Estudos, efetua estudos técnicos em parceria com os demais setores do Departamento, bem como o acompanhamento de algumas carteiras de seguros e estuda teorias técnicas e procedimentos operacionais utilizados pelo mercado segurador estrangeiro em relação à realidade brasileira, propondo sua aceitação às nossas operações. (SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS. Deliberação nº 42, de 23 de fevereiro de 2000. Altera e consolida o Regimento Interno da SUSEP. art. 21)

⁴⁸ “Número considerado insuficiente para atender as atuais demandas dos setores fiscalizados pela SUSEP, pois o quadro atual apresenta carência de técnicos especializados, sendo um problema crônico e generalizado, que, em algumas áreas, atinge proporções maiores, colocando em risco o cumprimento da missão da Autarquia.” Disponível em: <http://www.susep.gov.br> Acesso em 02 out. 2002.

Mister salientar que todos os setores da SUSEP mantém uma inter-relação dinâmica, seja realizando estudos sobre os mercados supervisionados, seja efetivando sua regulamentação e fiscalização do mercado securitário.

Com o objetivo de obter consolidar maior eficácia e eficiência da estrutura da SUSEP, constituíram-se Grupos de Trabalho Interdepartamentais para o desenvolvimento de estudos e atividades específicas, bem como várias Comissões Permanentes, que contam com a participação de representantes dos diversos segmentos do setor privado.

Como Comissões Permanentes, verifica-se a Comissão Contábil e a Comissão Atuarial. A Comissão Contábil é integrada por representantes da SUSEP, da IRB-BRASIL Re, da FENASEG,⁴⁹ do IBRACON⁵⁰ e da ANAPP⁵¹, que acompanham e propõe eventuais alterações que venham a ser consideradas necessárias no Plano de Contas das sociedades seguradoras, resseguradoras, de capitalização e entidades abertas de previdência privada. E, a Comissão Atuarial, composta por representantes da SUSEP, da FENASEG, do IBRACON, da ANAPP e do IBA⁵², possui o objetivo de ampliar o campo de discussão da SUSEP com o mercado de seguros, previdência privada aberta e capitalização em relação a aspectos técnicos atuariais, buscando a consolidação e reavaliação das normas referentes às provisões técnicas e limites técnicos destes mercados e desenvolvimento de tábuas biométricas de acordo com o cenário brasileiro. Tais comissões consolidam uma relação de coordenação em relação a SUSEP.

Além desses grupos de trabalho e comissões, com o intuito de ampliar o alcance da ação fiscalizadora, a SUSEP mantém parcerias institucionais⁵³ com alguns entes a seguir destacados:

- a) Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, comprometendo-se a notificar à SUSEP das reclamações sob investigação, que não tenham logrado êxito entre as partes;

⁴⁹ FENASEG – Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados

⁵⁰ IBRACON – Instituto Brasileiro de Contabilidade

⁵¹ ANAPP -Associação Nacional de Previdência Privada

⁵² ABA – Instituto Brasileiro de Atuária

⁵³ Acordos, convênios.

- b) FUNENSEG⁵⁴, assistindo aos mercados de seguros, previdência privada aberta e capitalização, de modo que as consultas que requeiram informações técnicas, legais ou doutrinárias, sem abordagem interpretativa possa ser concedida por este instituto;
- c) Banco Central do Brasil, com a instituição de um Sistema de intercâmbio de Informações entre os dois órgãos e a produção de programações coordenadas de verificação e acompanhamento de instituições sob suas alçadas;
- d) Delegacia Especializada do Sistema Financeiro, produzindo um intercâmbio de informações;
- e) Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, com intercâmbio de informações e elaboração de estudos relativos aos diversos setores da economia relacionados com a defesa da ordem econômica;
- f) Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, buscando o desenvolvimento de estudos e elaboração de tábuas biométricas a serem aplicadas no ramo de seguro de vida e de previdência privada, bem como indicador de volume para o mercado securitário e sua participação no Produto Interno Bruto – PIB de nosso País.

Finalmente, no âmbito internacional, a participação da SUSEP se faz presente no grupo interno sobre serviços financeiros da Organização Mundial do Comércio – OMC, bem como no Subgrupo Técnico-4 (GT –4), que trata dos serviços financeiros no âmbito do Mercado Comum do Cone Sul – MERCOSUL⁵⁵. Ainda há participações na Associação Internacional de Supervisores de Seguros – IAIS, na Associação de Superintendentes de Seguros da América Latina – ASSAL e na Associação de Supervisores de Seguros Lusófonos – ASSEL.

⁵⁴ FUNENSEG – Fundação Escola Nacional de Seguros

⁵⁵ Registre-se a instituição do seguro Carta Verde, que trata de seguro de Responsabilidade Civil de Veículos em Trânsito nos países membros do MERCOSUL no ano de 1995.

II.2 - A ATUAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS JUNTO AO MERCADO SECURITÁRIO BRASILEIRO

II.2.1 – A regulamentação e fiscalização exercida pela Superintendência de Seguros Privados

O segmento do mercado securitário em nosso país possui grande importância econômica, pois consegue movimentar cifras na casa dos bilhões anuais, sendo responsável por considerável participação no PIB nacional e proporcionando uma expressiva contribuição para a formação da poupança nacional.

Dessa forma a Superintendência de Seguros Privados aparece no cenário de seguros, consolidando sua atuação no seguinte mercado supervisionado⁵⁶:

- a) **135 Sociedades Seguradoras**, que até novembro de 2000, emitiram um total de R\$ 20,8 bilhões em prêmios totais de seguros, acumulando reservas técnicas no montante de R\$ 18,4 bilhões;
- b) **34 Entidades de Previdência Privada Aberta**, que, juntamente com 42 seguradoras, auferiram receita no setor de previdência privada aberta de R\$ 4,6 bilhões de contribuições de planos previdenciários e acumularam reservas técnicas totais de R\$ 13,2 bilhões;
- c) **24 Sociedades de Capitalização**, que, atuando no setor de capitalização, auferiram, até dezembro de 2000, uma receita de R\$ 4,0 bilhões em prêmios e acumularam reservas técnicas no montante de R\$ 5,4 bilhões;
- d) **1 Ressegurador**;
- e) **45.636 Corretores pessoas físicas**;
- f) **22.420 Corretores pessoas jurídicas**;

Buscando atuar adequadamente junto ao mercado acima delineado, a Autarquia em comento utiliza-se, notadamente, dos instrumentos de regulamentação e

⁵⁶ Disponível em: <http://www.susep.gov.br> Acesso em 02 out.2002

fiscalização junto as seguradoras, resseguradoras, entidades de previdência privada aberta e capitalização.

A regulamentação dos mercados supervisionados é realizada de forma integrada pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e a própria Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), cada uma nos limites de sua competência.

Tanto o CNSP como a SUSEP, no exercício da regulamentação sobre o mercado supervisionado mencionado, o fazem por meio de *atos administrativos individuais (atos administrativos propriamente ditos)* e de *atos administrativos gerais (atos normativos)*⁵⁷.

Estes dois tipos de atos administrativos são diferenciados quanto aos destinatários. Os atos administrativos individuais, também conhecidos como atos administrativos propriamente ditos, são aqueles que produzem efeitos jurídicos no caso concreto, como nomeações, demissões, tombamento, servidão administrativa, licença e autorização. É o caso, por exemplo, da SUSEP autorizar o funcionamento de determinada empresa seguradora, consolidando, nessa situação específica, a emissão de seu poder de polícia, que tem como pressuposto uma lei que a permite ser utilizada. Já os atos administrativos gerais são aqueles que atingem todas as pessoas que se encontram em uma mesma situação: são os atos normativos praticados pela Administração, como regulamentos, portarias, resoluções, circulares, instruções, deliberações e regimentos.⁵⁸

Exatamente os atos administrativos gerais ou atos normativos emanados da Administração que vão constituir o chamado poder normativo, que deverá ser efetivado sempre para fiel execução da lei ou quando a própria lei abre espaço para o uso do poder discricionário do administrador. Neste particular, vale relembrar os dizeres da seção anterior, verificando casos absurdos em que muitas leis acabam conferindo ao administrador uma capacidade de regular de forma independente

⁵⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 208.

⁵⁸ "os atos gerais são atos da Administração e não atos administrativos; apenas em sentido formal poderiam ser considerados atos administrativos, já que emanados da Administração Pública, com subordinação a lei; porém, quanto ao conteúdo, não são atos administrativos, porque não produzem efeitos no caso concreto." (DI PIETRO, op.cit, p. 208.)

determinados temas (regulamentos autônomos), como o caso do CNSP que dentre suas atribuições está “fixar as diretrizes e normas da política de seguros privados”.⁵⁹

O Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) essencialmente expede atos administrativos de caráter geral ou normativos, formalizados em *Resoluções* e *Atos*, ao passo que Superintendência de Seguros Privados expede tanto atos administrativos propriamente ditos quanto atos normativos, revestidos em *Circulares*, *Portarias*, *Instruções* e *Deliberações*⁶⁰.

A regulamentação dos órgãos em epígrafe é realizada dentro da competência de cada um, como dito inicialmente. Evidente, todavia, que há um sério comprometimento e integralização dos atos administrativos expedidos pelo CNSP e a SUSEP. Isso ocorre exatamente porque o CNSP edita normas de caráter mais abrangente e abstrato sobre determinadas relações jurídicas que se estabelecem no mercado securitário. Em seguida aparece a SUSEP, que, como executora das normas traçadas pelo CNSP, acaba por editar atos administrativos⁶¹ que operacionalizam aquelas normas mais gerais expedidas pelo órgão de cúpula do Sistema Nacional de Seguros Privados.

Facilitando o raciocínio jurídico que se opera entre esses órgãos, pode-se exemplificar com o caso dos corretores: existe *Lei Ordinária* que normatiza a profissão de corretor⁶², seguida de *Resoluções* expedidas pelo CNSP que disciplinam a profissão dentro dos poderes delegados por aquela Lei Ordinária, e, finalmente, a SUSEP aparece expedindo *Circulares* sobre o corretor, de acordo com o espaço normativo deixado nas Resoluções do CNSP.

De qualquer forma, no entanto, torna-se nítido a idéia de que quem acaba por executar toda a política nacional de seguros vai ser a autarquia tema da presente monografia.

⁵⁹ vide art. 32 do Decreto-Lei nº 73/66.

⁶⁰ Observe que as denominações de Portarias, Instruções, Circulares e Deliberações podem albergar tanto atos administrativos propriamente ditos, quanto puramente atos normativos. São formas que podem albergar atos administrativos de conteúdo diverso.

⁶¹ Tanto atos administrativos propriamente ditos, quanto atos normativos.

Compreendendo a regulamentação do mercado securitário supervisionado pelo CNSP e a SUSEP, é possível dissertar brevemente sobre a regulamentação correspondente a cada ente do mercado em tela.

Inicialmente, no que tange as operações de resseguro no Brasil, mudanças significativas foram consolidadas. Com o objetivo de abertura do mercado de resseguro no País e quebra do monopólio então vigente⁶³, foi promovida uma alteração da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 13, de 1996, que excluiu a figura do “órgão oficial ressegurador” e possibilitou a existência de outros estabelecimentos de resseguro. Seguiram-se a transformação do IRB em sociedade de capital aberto (IRB- BRASIL Re.) e a publicação da Lei nº 9.932, de 20 de dezembro de 1999, que transferiu para a SUSEP as atribuições de regulamentação, fiscalização e controle das atividades de resseguro, anteriormente acumuladas pelo IRB, juntamente com a atribuição de autorizações, operações de seguro e resseguro em moeda estrangeira no País e as contratações no exterior.

A SUSEP se adaptou a essa nova demanda, elaborando normas regulamentares (Resoluções, pelo CNSP e Circulares pela SUSEP), autorizando contratações de seguro no mercado internacional, acompanhando o fluxo financeiro decorrente das contratações de seguro e resseguro no exterior, cadastrando os resseguradores estrangeiros e acompanhamento de suas operações no país e autorizando contratações de resseguro no mercado internacional.

Durante o primeiro semestre de 2000, foram autorizadas algumas remessas de recursos ao exterior, referentes a aceitações de riscos estrangeiros por seguradoras nacionais durante a década de 70. Ocorre que, em função de liminar concedida pelo STF, em 13 de julho de 2000 – na Ação Direta de Inconstitucionalidade que suspendeu eficácia da Lei nº 9.932/99 (ADIN 2.223-7) - tais autorizações não foram mais possíveis de serem concedidas. Do mesmo modo, ficou interrompida a contratação de resseguro no mercado internacional e o ingresso de resseguradores estrangeiros no País na condição de “resseguradores admitidos”⁶⁴.

⁶³ Exercido pelo IRB, ente criado pelo Decreto-lei nº 1.186, de 3 de abril de 1939.

⁶⁴ “Os resseguradores admitidos são estrangeiros que deverão promover cadastro junto a SUSEP, preenchendo uma série de requisitos necessários. Além dos resseguradores admitidos existem os resseguradores locais e os eventuais. Esse último não necessita de cadastro junto a SUSEP”. (SUSEP. **Anuário Estatístico: Seguro/Previdência Privada Aberta/ Capitalização**. Rio de Janeiro, 1998.)

Não obstante a ADIN 2.223-7 ter suspenso a eficácia da Lei nº 9.932/99, um grande passo foi consolidado no sentido de quebrar o monopólio do resseguro brasileiro, propiciando maior crescimento para o próprio mercado securitário na divisão dos riscos.

As empresas seguradoras, de previdência privada aberta e de capitalização, além dos diplomas legais que lhe são correspondentes⁶⁵, possuem ainda uma regulamentação suplementar efetivada pela SUSEP, por meio de suas Circulares, e, pelo CNSP, em suas Resoluções. Toda essa normatização, consolida-se desde a constituição de determinada empresa no mercado supervisionado, alcançando eventuais Regimes Especiais, em casos de sérios problemas financeiros que possam comprometer a solvência da empresa. Não logrando êxito o Regime Especial⁶⁶ pode ser decretada a sua Liquidação Extrajudicial.

Para obterem autorização e funcionamento, as sociedades seguradoras, de capitalização e as entidades abertas de previdência privada devem estar constituídas como sociedades anônimas, com ações nominativas, em consonância com a Lei nº 6.404/76, ressaltando a possibilidade das entidades abertas de previdência privada poderem se constituir como sociedades civis ou fundações, desde que sem fins lucrativos, conforme a Lei nº 6.435/77. A autorização para funcionamento pode abranger as seguintes operações:

- a) sociedades seguradoras, nos ramos elementares (não-vida), no ramo de seguros de vida, ou em ambos (as seguradoras que possuem autorização para operar no ramo vida podem, também, comercializar planos previdenciários);
- b) entidades abertas de previdência privada, nos planos previdenciários, de pecúlio ou renda;
- c) sociedades de capitalização, em títulos de capitalização;

⁶⁵ “**Seguro**: Decreto-lei nº 73/66, alterado pela Lei nº 9932/99, Decreto nº 60.459/67, Código Civil (seguros em geral), Código Comercial (seguro marítimo) e o Código de Defesa do Consumidor. **Previdência Privada Aberta**: Lei nº 6.435/77, referindo-se à previdência privada e Decreto nº 81.402/78, referindo-se às entidades abertas, aplicando-se, ainda, no que couber a legislação de seguros privados. **Capitalização**: Decreto –lei nº 261/67 e, no que, couber, a legislação de seguros privados. **Resseguro**: Lei nº 9932/99 e, no que couber, a legislação de seguros privados. **Corretores**: Lei 4.594/64, regulando a profissão do corretor e estabelecendo condições de acesso, Decreto nº 56.903/65 regulamentando a profissão de corretor de seguros de vida e de capitalização e Decreto nº 81.402/78 aos corretores de planos previdenciários de entidades abertas”. (SUSEP. **Anuário Estatístico: Seguro/Previdência Privada Aberta/ Capitalização**. Rio de Janeiro, 1998.)

⁶⁶ São as chamadas “Direções Fiscais”, cujos diretores são nomeados pela própria SUSEP.

Os administradores e membros dos Conselhos de Administração, Deliberativo, Consultivo Fiscal dessas empresas devem comprovar experiência profissional e possuir nível superior. Exige-se para a autorização de funcionamento a Ata de Assembléia Geral de Constituição, Estatuto Social, Boletim de Subscrição, Comprovante de Depósito referente a integralização em dinheiro do capital social ou fundo de constituição, currículos dos administradores e comprovante da aplicação em Títulos Públicos Federais.

Além desses requisitos, para que as seguradoras, entidades abertas de previdência privada e capitalização possam operar no território nacional, é necessário um *capital mínimo*⁶⁷, definido em função das suas atividades e das regiões (Unidades da Federação) e devidamente regulamentado pelas Resoluções do CNSP. No caso das Entidades Abertas de Previdência Privada organizadas sob a forma de Sociedade Civil e Fundação sem fins lucrativos, faz-se necessário a consolidação de um *Fundo de Constituição*.

No decorrer das atividades das seguradoras, estas, semestralmente devem ainda requerer à SUSEP, a aprovação de seus *Limites Operacionais (L.O)* e *Limites Técnicos (L.T)*⁶⁸, utilizando-se de requerimentos e demonstrativos que pretendem adotar em cada ramo de seguro. Geralmente o Limite Operacional equivale a 3% do ativo líquido da sociedade seguradora e os percentuais de Limite Técnico em cada modalidade oscilam entre 10% e 100% do Limite Operacional.

Para manter o mercado securitário em equilíbrio, no sentido de que os entes do mercado securitário paguem os sinistros em contraprestação com os prêmios pagos, a SUSEP regulamenta um percentual de *margem de solvência*⁶⁹ que deve ser obedecido pelas empresas desse segmento de mercado, bem como as *provisões técnicas*⁷⁰ oriundas dos prêmios pagos, que se submetem também à regras de aplicações de seus recursos garantidores.

⁶⁷ Considera-se como parâmetro para o capital mínimo, o menor valor entre o capital social e o patrimônio líquido.

⁶⁸ “Limite Operacional (L. O) é o limite máximo de responsabilidade que qualquer seguradora poderá reter num determinado risco isolado, seja qual for a modalidade, visando resguardar a estabilidade da própria empresa. Já o Limite Técnico (L. T) fixa limitações em função de cada uma das modalidades ou carteiras de seguros”. (ALVIM, Pedro. **Política Brasileira de Seguros**. p.217)

⁶⁹ A margem de solvência corresponde ao valor que deverá ser coberto pelo ativo líquido da empresa.

⁷⁰ Provisão Técnica, no caso dos seguros, corresponde ao montante em valores em poder das empresas que constituem o mercado securitário, oriundo dos prêmios pagos.

Ademais todos os planos de seguros, previdência privada aberta e capitalização são submetidos à SUSEP para análise e arquivamento, devendo obedecer condições gerais e às normas técnicas e operacionais já fixadas pela Autarquia em comento.

Os seguros de vida e ramos elementares também estão estruturados com base nas tarifas mínimas referenciais definidas pela SUSEP e pelo CNSP.

Nesse sentido, os Seguros Obrigatórios, instituídos pelo art. 20 do Decreto-lei 73/66⁷¹ especialmente recebem sua tarifação pela SUSEP como o caso Do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados Por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT) e o Seguro Habitacional do Sistema Financeiro de Habitação (SFH)⁷².

Os corretores também recebem a sua devida regulamentação pela SUSEP, que tem a competência de consolidar a inscrição, habilitação, registro, cadastramento, fiscalização e aplicação de penalidades aos corretores. Para a atuação na área de seguros o corretor deve ter domicílio no País e estar habilitado técnica e profissionalmente para o exercício da profissão, por meio de exame de habilitação promovido pela FUNENSEG. Já para a atuação no ramo vida, capitalização e previdência privada aberta, a entidade especializada nesse ramo é que solicita a inscrição do corretor junto à SUSEP.

Dentre as principais restrições que sofrem os corretores em geral, destaca-se a de não poderem exercer cargos públicos ou trabalhar em empresas para-estatais, não serem sócios, administradores, prepostos ou funcionários de sociedades seguradoras, de capitalização ou de entidades abertas de previdência privada⁷³. Tais restrições se aplicam, também, aos sócios e diretores de empresas jurídicas de corretagem de seguros.

No que tange a fiscalização da SUSEP, por meio da modernização dos sistemas de obtenção de dados das sociedades seguradoras, de capitalização e das entidades abertas de previdência privada, como os Formulários de Informações

⁷¹ Existem seguros obrigatórios que não estão nesse rol.

⁷² O rol é exemplificativo. Existem uma série de seguros obrigatórios. Pode-se citar outros como o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Embarcações ou Por suas Cargas (DPEM), Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil do Proprietário e/ou Condutor de Veículos Terrestres (Automóvel de Passeio – Particular ou de Aluguel) em Viagem no Mercosul (CARTA VERDE), Seguro de Danos Pessoais a Passageiros de Aeronaves Comerciais, etc.

⁷³ Vide Lei nº 4.594/674, regula a profissão do Corretor de Seguros.

Periódicas – FIP's, e ainda, o desenvolvimento de Planos de Contas específicos para cada um dos mercados supervisionados, foi possível aprimorar os mecanismos de controle de cobertura das provisões técnicas por ativos garantidores e da solvência das empresas, por meio da análise de seus indicadores operacionais e econômico-financeiros.

Certamente esses instrumentos são fundamentais para o controle e fiscalização à distância desses mercados, permitindo também a adoção de um programa de fiscalização seletiva e objetiva, reduzindo o tempo gasto em fiscalizações externas.

Por meio das FIP's e Planos de Contas efetivou-se a publicação mensal de estatísticas dos mercados supervisionados, contribuindo para o aumento da transparência do setor para o público.

Em relação à instauração de processo administrativo, procura-se privilegiar o caráter preventivo, buscando soluções de conciliação como os problemas referentes à seguradoras e segurados junto aos PROCON's do Território Nacional. Ainda, auxiliando o público, a Gerência de Relações com o Público da Autarquia intensificou sua atuação, por carta, telefone (DISQUE-SUSEP) e, recentemente, via e-mail.

A fiscalização também é feita nas empresas sujeitas a Regimes Especiais. Tais Regimes são consolidados quando em caso de insuficiência de cobertura do capital, dos fundos e/ou reservas técnicas, observadas as normas do Conselho Monetário Nacional, ou de precariedade da situação econômica-financeira de sociedades seguradoras e de capitalização e de entidades abertas de previdência privada. A SUSEP poderá, além de outras providências cabíveis, às expensas da sociedade, nomear um Diretor-Fiscal com as atribuições e vantagens fixadas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados. Dentro do prazo de sua designação, o Diretor-Fiscal realiza a análise da organização administrativa e da situação econômico-financeira da sociedade/entidade e, concluindo pela inviabilidade da regularização da empresa, poderá propor o regime de intervenção.

No caso das medidas adotadas não surtirem efeito poderá a SUSEP processar a Liquidação da empresa, indicando o Liquidante, responsável pela administração da massa liquidanda, com poderes para representá-la, ativa e passivamente, em juízo ou fora dele. No caso do ativo de empresa seguradora e de capitalização não forem

suficientes para o pagamento de, pelo menos, a metade dos credores quirografários, ou quando houver fundados indícios de ocorrência de crime falimentar pode ser decretada a Falência.

II.2.2 – O controle dos atos administrativos expedidos pelo Conselho Nacional de Seguros Privados e pela Superintendência de Seguros Privados

Seja regulamentando ou fiscalizando, eventualmente a própria SUSEP, bem como o CNSP, podem expedir atos administrativos⁷⁴ que desviem da finalidade precípua de desenvolver o mercado securitário de forma harmoniosa entre as seguradoras e os seus consumidores de produtos (planos de seguros, capitalização e previdência privada).

Dessa forma, existindo desvio de finalidade do ato (tanto atos vinculados como discricionários)⁷⁵, afronta aos princípios norteadores da Administração Pública⁷⁶ e do ordenamento jurídico, torna-se possível um controle administrativo e judicial de tais atos administrativos.

O controle administrativo pode ser efetuado tanto pela SUSEP quanto pelo mercado supervisionado. A autarquia sendo representante da Administração tem competência para rever seus atos, revogando-os nos casos de conveniência e oportunidade e anulando-os por ilegalidade. O mercado supervisionado também pode fazê-lo, através de recurso administrativo, quando ocorrer lesão de efeitos concretos ao administrado, utilizando-se dos aspectos da legalidade e do mérito⁷⁷. Esse recurso pode ser consolidado, por exemplo, quando a SUSEP indefere uma autorização de

⁷⁴ A expressão ato administrativo foi tomada no sentido de abarcar tanto atos administrativos propriamente ditos como atos normativos.

⁷⁵ Tanto os atos vinculados como os discricionários, quando existindo desvio de finalidade, podem ser controlados pelo Poder Judiciário, já que a finalidade é inerente a própria legalidade do ato. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que “o princípio da finalidade não é uma decorrência do princípio da legalidade. É mais do que isto: é uma inerência dele; está nele contido, pois corresponde à aplicação da lei tal qual é; ou seja, na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada. Por isso se pode dizer que tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtua-la; é burlar a lei sob pretexto de cumpri-la. Daí por que os atos incursos neste vício – denominado ‘desvio de poder’ – são nulos. Quem desatende ao fim legal desatende à própria lei.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.)

⁷⁶ Especialmente o princípio da legalidade.

⁷⁷ O mérito refere-se a discricionariedade (conveniência e oportunidade). Vide: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p.588

funcionamento para uma empresa seguradora. Deve-se pleitear invalidação do ato, tendo por base algum aspecto relativo a legalidade ou ao seu mérito. Não existindo lesão, faltarão interesse de agir.

O controle judicial dos atos consolidados pelo CNSP e SUSEP também é possível, sejam atos individuais (atos administrativos propriamente ditos) ou atos gerais (atos normativos), vinculados ou discricionários, mas sempre pelo aspecto da legalidade e moralidade. A questão de mérito (oportunidade e conveniência) não pode ser apreciada, apenas em via administrativa.⁷⁸

São instrumentos judiciais cabíveis para invalidar os atos administrativos da SUSEP e CNSP:

- a) Mandado de Segurança Individual ou Coletivo, nos termos do art. 5º, inc. LXIX e LXX da Constituição Federal;
- b) Ação Civil Pública, nos termos da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985;
- c) Ação Popular, nos termos da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965;
- d) Ação Direta de Inconstitucionalidade, quando procurar invalidar ato normativo em tese, nos termos dos art. 102, inc. I, alínea *a* da Constituição Federal, com competência de propositura da ação todas as pessoas descritas no art. 103 do diploma legal já mencionado;

Buscando materializar os instrumentos jurídicos cabíveis contra atos administrativos produzidos pela SUSEP e CNSP que afrontaram a legalidade e a própria finalidade pela qual foram criadas, anexo a presente monografia encontra-se Ação Civil Pública com Pedido Liminar em face de circulares que aumentaram demasiadamente as tarifas do seguro obrigatório do Sistema Financeiro de Habitação⁷⁹.

Mesmo ocorrendo eventuais atos administrativos que ofendam princípios norteadores do ordenamento jurídico ou se desviem das finalidades precípuas da

⁷⁸ DI PIETRO, op.cit, p. 604.

⁷⁹ BRASIL. Ministério Público Federal. Ação Civil Pública com pedido de Medida Liminar, de 30 de setembro de 1993. In: **Boletim Informativo da Secretaria de Coordenação da Defesa dos Direitos Individuais e dos Interesses Difusos – SECODID**. Brasília. ano VII. jul/set 1993. p.129-143.

Autarquia em comento, a SUSEP, juntamente com o CNSP vem cumprindo seu papel de balizador do mercado securitário brasileiro e também de seu desenvolvimento.

Com a regulamentação e fiscalização consolidada pela SUSEP, o segmento segurador do mercado adquire, desse modo, maior transparência ao público consumidor. E, adquirindo maior transparência, as relações jurídicas contratuais travadas podem ser adequadamente estabelecidas, resultando cobertura do risco para o segurado, aumento dos fundos e/ou reservas técnicas do segurador, e, finalmente, o próprio acúmulo de poupança nacional.

CONCLUSÃO

I. A criação da Superintendência de Seguros Privados originou-se da necessidade de controlar a atividade econômica securitária brasileira, reflexo do crescimento do setor que não possuía adequadas regras na relação de empresas seguradoras e os cidadãos segurados.

II. Além disso, sua criação é também reflexo do próprio modelo estatal adotado. Quando da publicação do Decreto nº 73/66, instituindo o *Sistema Nacional de Seguros Privados*, a SUSEP firma-se como mais um instrumento interventor do Estado, que àquela época era idealizado pela máxima intervenção estatal nos diversos setores da sociedade. Hodiernamente, tendo em vista a concepção estatal de mínima intervenção, da sociedade como um grande mercado de serviços e produtos e o Estado como seu balizador (mas também promotor de seu desenvolvimento), a SUSEP, juntamente com o CNSP, também é operacionalizada sob este novo enfoque.

III. O Conselho Nacional de Seguros Privados e a SUSEP agem sobre a atividade econômica securitária por meio de atos normativos e atos administrativos propriamente ditos. O CNSP utiliza-se quase predominantemente de atos normativos (revestidos por *Resoluções* e *Atos*), traçando normas de caráter geral e abstrato para o setor. Já a SUSEP também se utiliza de atos normativos nos espaços que lhe sobram pela lei, e, como executora da política traçada pelo CNSP, expede atos administrativos propriamente ditos, como autorizações de funcionamento, etc. Os atos administrativos expedidos pela SUSEP, sejam os normativos como os propriamente administrativos, revestem-se de *Circulares*, *Portarias*, *Instruções* e *Deliberações*.

IV. Questionamento pode surgir, em face do princípio da legalidade e da própria Constituição Federal, sobre o poder normativo concedido ao CNSP e a SUSEP. Nesse sentido, quando a lei anuncia, por exemplo, que cabe ao CNSP “fixar as diretrizes e normas da política de seguros privados”, poder-se-ia suscitar que o órgão estaria criando direito novo, já que não há uma lei anterior que estabeleça parâmetros.

V. Os órgãos da administração pública somente podem expedir atos normativos derivados, para dar execução a uma lei ou quando esta deixa espaço para a utilização do poder discricionário do administrador.

VI. O controle dos atos administrativos e normativos expedidos pela autarquia pode ser consolidado tanto pela via administrativa quanto pela judicial. Na seara administrativa a própria Autarquia pode rever seu atos, podendo revogá-los ou anulá-los, bem como o cidadão através de recurso administrativo. Judicialmente o controle é realizado tanto dos atos administrativos propriamente ditos quanto dos atos normativos, vinculados ou discricionários, mas sempre nos aspectos da legalidade e moralidade.

VII. A fim de manter o mercado securitário nas condições de confiabilidade, segurança e transparência, a regulamentação e fiscalização consolidada pela SUSEP, ao lado do Conselho Nacional de Seguros Privados, deve-se consolidar a expedição de atos normativos que não infrinja o princípio da legalidade (e mediatamente a Constituição Federal) e que harmonizem tanto o interesse das empresas seguradoras, resseguradoras, de capitalização e de previdência privada aberta, quanto do público segurado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A Circular 145 da SUSEP e as mudanças no automóvel. *In:* Cadernos de Seguros. Rio de Janeiro, v. 76, nº 813, p.28, jul./set. 1995.

ALVIM, Pedro. **O Contrato de Seguro.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 1983.

_____, Pedro. **Política Brasileira de Seguros.** São Paulo: Editora Manuais Técnicos de Seguros, 1980.

A nova cara de SUSEP. *In:* Apólice. São Paulo, v. 02, nº 08, p.14-15, maio, 1996

A atuação da SUSEP no mercado aberto. *In:* Seguro Moderno. Rio de Janeiro, v. 05, nº 22, p.08-09, jun./jul. 1997.

ARIMATÉIA, José de. **Guerra contra o perfil.** *In:* Previdência e Seguros. Rio de Janeiro, v. 62, nº 555, p.24-29, set./out. 2000.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil.

BRASIL. Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 9.604/88. Dispõe sobre a estrutura básica da SUSEP.

BRASIL. Decreto nº 2.824, de 27 de outubro de 1998. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização.

BRASIL. Ministério Público Federal. Ação Civil Pública com pedido de Medida Liminar, de 30 de setembro de 1993. *In: Boletim Informativo da Secretaria de Coordenação da Defesa dos Direitos Individuais e dos Interesses Difusos – SECODID*. Brasília. ano VII. jul/set 1993.

Conselho Federal de Medicina atropela saúde. *In: Seguro Moderno*. Rio de Janeiro, v.2, nº 06, p.36-37, dez./jan. 1994.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS. Resolução nº 014/91. Aprova o Regimento Interno do CNSP.

CARLINI, Angélica. **A Circular 90/99 da SUSEP e os novos tempos dos contratos de seguro no Brasil.** *In: Apólice*. São Paulo, v. 05, nº 23, p.27-30, mai./jun. 1999.

CLAPP, Jorge. **Corretoras vão operar como Brokers.** *In: Previdência e Seguros*. Rio de Janeiro, v. 62, nº 554, p.26-27, jul./ago. 2000.

_____, Jorge. **SUSEP baixa normas para corretores.** *In: Previdência e Seguros*. Rio de Janeiro, v. 62, nº 552, p.12, mar./abr. 2000.

_____, Jorge. **Vida Resgatável: o futuro está aqui.** *In: Previdência e Seguros*. Rio de Janeiro, v. 63, nº 560, p.32-33, jul./ago. 2001.

DINIZ. Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro – Teoria das Obrigações Contratuais e Extracontratuais**. 14ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999. v. 3.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

DISQUE – SUSEP: maioria dois casos é resolvida por telefone. *In*: Revista de Seguros. Rio de Janeiro, v. 76, nº 813, p.28, jul./set. 1995.

ESTRUTURA DA SUSEP. Disponível em: <http://www.susep.gov.br> Acesso em 02 out..2001

FENASEG. Caderno da FENASEG. **Atividade Seguradora no Brasil**. Rio de Janeiro: FENASEG, 1999.

FERREIRA. Weber José. **Noções Gerais do Seguro (Iniciação Técnica)**. Coleção Introdução à Ciência Atuarial. Rio de Janeiro: IRB, 1985.

Fiscalização da SUSEP: a orientação ao segurado. *In* : Revista do IRB – Instituto de Resseguros do Brasil. ano 51. nº 253. jul/set 1990. p.35-36.

FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE SEGUROS. Superintendência de Produtos Educacionais. **Direito do Seguro**. Redação de textos técnicos de Afonso Raimundo Feitosa, Francisco Anthero Soares Barbosa, Liliana Caldeira, Mário Lacerda Soares Neto, Maria da Glória Faria. Revisão Técnica de José Roberto Alves Coutinho, Liliana Caldeira, Pedro Matias da C. Filho. Rio de Janeiro: FUNENSEG, 1998.

GOMES. Orlando. **Contratos**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

INSTITUTO DE RESSEGUROS DO BRASIL. **Coletânea da Legislação Brasileira de Seguros**. Publicação nº 9. 2ª ed.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 6ª ed. rev.e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

NORONHA, Sílvia. **Tabela vai definir indenizações**. *In*: Previdência e Seguros. Rio de Janeiro, v. 63, nº 551, p.28, jan./fev. 2000.

PASSOS, J. J. Calmon de. **A Atividade Securitária e sua Fronteira com os Interesses Transindividuais – Responsabilidade da SUSEP e Competência da Justiça Federal**. *In*: Revista dos Tribunais. v. 763. p.95-102. São Paulo: RT, 1999

RIZZARDO, Arnaldo. **Contratos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SANTOS, Ricardo Bechara. **Direito de Seguro no Cotidiano: Coletânea de Ensaios Jurídicos**. Rio de Janeiro, IRB, 1985.

SANTOS, Ricardo Bechara. **O Corretor de Seguros e sua Relação com as Seguradoras**. *In*: Revista do IRB – Instituto de Resseguros do Brasil. ano 51. nº 253. jul/set 1990. p.4-8.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS. Deliberação nº 42, de 23 de fevereiro de 2000. Altera e consolida o Regimento Interno da SUSEP.

SUSEP. Anuário Estatístico: Seguro/Previdência Privada Aberta/ Capitalização. Rio de Janeiro, 1998.

SUSEP baixa novas regras no automóvel. *In:* Cadernos de Seguros. Rio de Janeiro, v. 20, nº 103, p.39, set./out. 2000.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Sistema de Bibliotecas. Normas para apresentação de trabalhos. Curitiba: Ed. da UFPR, 1992.

VAGNER, Ricardo. SUSEP quer autonomia para executar perícias e auditorias especiais. *In:* Revista de Seguros. Rio de Janeiro, v. 77, nº 815, p.45, jan./mar. 1996.

WALD, Arnoldo. Novos Aspectos do Contrato de Seguro. *In:* Revista do IAP – Instituto dos Advogados do Paraná. nº 1. Curitiba, 1979. p.15-30.

**ANEXO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO MINISTÉRIO
PÚBLICO EM FACE DE ATO NORMATIVO EXPEDIDO PELA
SUSEP E CNSP**

Procuradoria-Geral da República

Aristides Junqueira Alvarenga

Secretário-Geral

João Batista de Almeida

Secretário de Coordenação da Defesa dos Direitos Individuais
e dos Interesses Difusos - SECODID

Álvaro Augusto Ribeiro Costa

Procuradoria-Geral da República
Secretaria de Coordenação da Defesa dos Direitos
Individuais e dos Interesses Difusos - SECODID

BOLETIM
INFORMATIVO

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

SECODID

Av. L2 Sul Q. 603/604, N° 23 - Sala 106

Brasília - DF

70 2005-901

Phones: (061) 313-5117, 313-5180

Fax: 313-5444

Tele: 611144

ISSN 0104 - 0448

B. INF. SECODID	BRASÍLIA	ANO VII	Nº 23	JUL./ SET. / 1993
-----------------	----------	---------	-------	-------------------

Brasília-DF, e, finalmente, da UNIÃO FEDERAL, na pessoa do Advogado-Geral da União, para virem, se quiserem, responder aos termos do pedido e, após os trâmites legais, ser a mesma julgada procedente, confirmando-se a liminar, para o fim de abolir, em definitivo, a aplicação de TR ou TRD nos contratos de crédito rural realizados antes do advento da Medida Provisória n. 294, de 31.01.91, convertida na Lei n. 8.177/91, ainda que tais contratos tenham sido prorrogados pela chamada operação "mata-mata", ou quaisquer outros atos assemelhados, e, por último, pede que a ação seja deferida para:

- 2.1) declarar a inconstitucionalidade da Resolução n. 1.799, de 27 de fevereiro de 1991, do Banco Central do Brasil, em especial dos seus arts. 1º e 4º, inciso I, ante o disposto no art. 5º, XXXVI, da CF/88;
- 2.2) declarar que as cédulas de crédito rural e os aditivos de retificação e ratificação de cédulas de crédito rural, quando firmados pelos agricultores para amortizar ou liquidar saldos devedores de operações de crédito rural realizadas anteriormente, não implicaram em novação, mas sim em mera ratificação e prorrogação de datas de vencimento de débitos;
- 2.3) determinar ao Banco do Brasil que promova os recálculos dos débitos dos agricultores de todo o país, que tenham origem em operações firmadas antes da edição da Medida Provisória n. 294, de 31.01.91, convertida na Lei n. 8.177/91, desde aquela data, com a exclusão dos valores resultantes da aplicação, quer direta, quer indiretamente (como no caso de se utilizar o subterfúgio de que o índice é o fixado para corrigir os depósitos em caderneta de poupança), da Taxa Referencial (TR), ou da Taxa Referencial Diária (TRD).

81. Protesta-se pela produção de todos os meios de prova em direito admitidos e dá-se à causa o valor de Cr\$ 100.000,00.

Por ser ato de J U S T I Ç A.

Pede-se Deferimento.

Brasília, 29 de setembro de 1993.

WAGNER GONÇALVES

Procurador da República

JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA

Procurador da República

LUIZ AUGUSTO SANTOS LIMA

Procurador da República

AÇÃO CIVIL COLETIVA

Majoração da parcela dos prêmios de seguro das prestações do SFH, pela Superintendência de Seguros Privados - SUSEP. Liminar concedida

MOACIR MENDES SOUSA E ROBERTO CAVALVANTI BATISTA -MT

93.0011772-1

EXMO. SR. DR. JUIZ FEDERAL DA VARA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, através dos Procuradores da República abaixo firmados, vem, a presença de V. Exa., com fundamento no art. 129, II, III e IX, da Constituição Federal e inciso XII do art. 6º, da Lei Complementar nº 75/93, bem assim no inciso III do art. 81 e arts. 83, "caput" e parágrafo único, 84, 91, 98, 109, 110, 113 e 117, todos da Lei nº 8.078/90, combinado com as disposições da Lei n. 7.347/85, propor, como substituto legal de milhares de mutuários do Sistema Financeiro da Habitação,

AÇÃO CIVIL COLETIVA,

na defesa dos direitos individuais homogêneos (*coletivo latu sensu*), com pedido de

M E D I D A L I M I N A R, "*inaudita altera pars*", em desfavor da

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público interno, enquanto regulamentadora e fiscalizadora de normas referentes ao Seguro Habitacional, consoante os termos do art. 16, inciso III, letra "a", da Lei nº 8.490, de 19.11.92, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e da outras providências, combinado com o dispositivo constante da Resolução CNSP nº 24, de 17.12.87, que em seu art. 1º e parágrafos, instituiu a Comissão Permanente para o Seguro Habitacional, como comissão consultiva do Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP, tendo na sua presidência representante do Ministério da Fazenda, e cujas atribuições e competência são as constantes dos parágrafos 2º e 3º - docs. 01/02 - aqui, representada pelo seu procurador, na pessoa do Dr. MAURIDES CELSO LEITE, podendo ser encontrado na Avenida Getúlio Vargas nº 490, Centro, nesta Capital.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP, órgão autárquico de direito público interno, com personalidade jurídica e administrativa, vinculado ao Ministério da Fazenda, que através dos arts. 35 a 37, a ela compete baixar instruções e expedir circulares relativas as operações de seguro, bem como fixar condições de apólices, planos de operações e **tarifas** a serem utilizadas obrigatoriamente pelo mercado

segurador (art. 36, letras "b" e "c"), todos dispositivos do **Decreto Lei nº 73**, de 21 de novembro de 1966, aqui representada por seu Procurador-Geral, com sede na Rua Buenos Aires, 256, Centro - Rio de Janeiro/RJ, CEP. 20.061-000 - **doc. 03**.

OS FATOS FRENTE AO ORDENAMENTO JURÍDICO

Por meio de expediente datado de 24 de maio de 1993, oriundo da **CAUSA COMUM**, da cidade de Recife/PE, subscrito pelo seu Presidente **SÉRGIO RICARDO CALDAS**, protocolizado nesta Procuradoria da República sob nº 399/93, em 28.05.93 - **doc. 04** -, o Ministério Público Federal, neste Estado, tomou conhecimento da edição, em 20 de abril de 1992, no Diário Oficial da União da **CIRCULAR Nº 08/92**, subscrita pelo Sr. Superintendente da SUSEP - SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS, majorando a parcela dos prêmios de seguro das prestações do SFH, que no seu art. 1º, traz o seguinte regramento:

"Art. 1º - As taxas de prêmios relativas à cobertura compreensiva do Seguro Habitacional fiam elevadas em 60% (sessenta por cento) para os contratos firmados até 28.02.86 inclusive; e em 30% (trinta por cento) para os contratos firmados entre 01.03.86 a 31.12.88, inclusive.

parágrafo Único - os contratos firmados a partir de 01.01.89, bem como aqueles com planos de Correção Monetária não estão sujeitos ao reajuste ". (**doc. 05**)

Como se vê, os efeitos da Circular sob comento não alcançaram os contratos celebrados com data posterior a 01.01.89, como também aqueles vinculados ao Plano de Correção Monetária, consoante se extrai de seu parágrafo único.

Diante disso, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, expediu o **Ofício PR/MT/R/nº 118/93**, de 1º/6/93 - **doc. 07** -, ao Sr. Superintendente da Susep solicitando informações sobre a Circular nº 08/92, tendo o informante iniciado o expediente resposta - **OF/SUSEP/DETEC/GD/Nº 25/93** - **doc. 08** -, reconhecendo a pertinência da preocupação do Autor, conforme se infere da transcrição abaixo:

Senhor Procurador,

Seu Ofício PR/MT/R/Nº 118/93 de 01.06.93, evidencia louvável preocupação com os sucessivos aumentos ocorridos nas taxas do Seguro Habitacional, notadamente os aprovados pela Circular SUSEP nº 08/92.

De fato, o efeito cumulativo dessas majorações acarretou para muitos mutuários uma elevação de tal magnitude que não raramente o prêmio do seguro tornou-se superior ao valor da amortização de juros somados. Em consequência, um número crescente de reclamações vem exigindo a atenção de órgãos de defesa do consumidor - SUPEP inclusive - numa demonstração inequívoca da perturbação social gerada por essa aparente anomalia.

Não surpreende assim o zelo com que V. Sª procura inteirar-se dos fundamentos técnicos e legais que batizaram referidos aumentos

pertinência das indagações contidas em sua requisição, bem como dos termos em que as formulou, atestam que V. Exa. identificou com propriedade os aspectos relevantes dos assunto. (...)".

Recebidas as informações e pesquisando a legislação sobre o assunto, verificou-se o reiterado procedimento de majoração das taxas de prêmios do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, ao arripio da lei e contrariando as bases dos contratos de mútuos celebrados, alterando-lhes a cláusula referente ao seguro habitacional de maneira gravosa e mediante decisão unilateral, quando as regras de pactuação inicial pressupõem respeito mútuo e manutenção até o seu final.

No conjunto da pesquisa realizada, antes mesmo da Circular nº 08/92, outras Circulares, como dito, foram editadas e com o mesmo objetivo, encontrou-se a **Circular nº 24**, de 31 de outubro de 1989 - **doc.**, 9 -, através da qual a Superintendência de Seguros Privados / SUSEP, elevou em 90% (NOVENTA POR CENTO), as taxas dos prêmios relativos à cobertura compreensiva especial do seguro habitacional do Sistema Financeiro de Habitação, consoante prescreve o seu art. 1º :

"Art. 1º - As taxas de prêmio relativas à cobertura Compreensiva do Seguro Habitacional ficam elevadas em 90% (noventa por cento).

§ 1º - No reajuste fixado ao "caput" deste artigo inclui-se o percentual de 22% (vinte e dois por cento) que será retido pelo Instituto de Resseguros do Brasil para a correção do desequilíbrio existente na Apólice Habitacional.

§ 2º - Sobre o percentual citado no parágrafo anterior não indicará a taxa de carregamento das seguradoras, previstas no art. 2º, da Resolução CNSP nº 24/87, de 17.12.87.

A Circular acima mencionada prescreve o seu art. 4º que a majoração das taxas de que trata o seu art. 1º aplica-se somente aos contratos de financiamento habitacional celebrados antes de março de 1986, deixando fora de sua incidência os contratos celebrados a partir de março de 1986.

Ora, MM. Juiz, a despeito da competência do Sr. Superintendente da Susep para fixar as taxas dos prêmios de seguro, em vista do disposto no **art. 36, alínea "c", do Decreto-Lei nº 73**, de 21 de novembro de 1973, impõe-se seja examinada a legalidade de tais procedimentos em face das cláusulas inseridas nos contratos atingidos pelas alterações produzidas nas taxas de seguro em decorrência das Circulares antes mencionadas, se cotejadas com os dispositivos constantes do item 6.4 e subitens 6.4.1/6.4.5, da cláusula 6ª, das Normas Específicas, tratada na Circular SUSEP nº 76/77, e as condições Especiais e Particulares do Seguro Compreensivo Especial integrante da Apólice Habitacional a ID nº 05/77 que estabelece Normas e Rotinas Aplicáveis ao Seguro - **docs.** 10/11 -.

Nunca é demais ao ser lembrado que no vigente sistema jurídico pátrio qualquer alteração a ser introduzida nos valores contratuais deve ter como fundamento as próprias cláusulas contratuais e suas condições iniciais, tendo em vista regra maior prevista no **art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal**, bem assim o princípio geral da imutabilidade dos

contratos, cujas normas de celebração, segundo é admitido no mundo jurídico, fazem lei entre as partes contratantes.

Esse é o esteio mestre a reger as relações negociais no direito privado, ou seja, a fidelidade e respeito às condições estabelecidas nos contratos. Fora daí, o equilíbrio contratual fica comprometido e a confiança abalada.

O restabelecimento do equilíbrio contratual, no caso dos autos, cujos *miseres* transcendem os limites da órbita privada, para ganhar foros de interesse público, dada a magnitude dos recursos financeiros envolvidos e da quantidade de mutuários do SFH atingidos, constitui imperativo legal, como forma de manter-se inabalável o sistema jurídico vigente, possibilitando a preservação da paz social, que é, demais disso, a finalidade maior de buscar, na esfera isenta da justiça, a prestação jurisdicional reparadora.

De logo, torna-se necessário a análise dos contratos cujas cláusulas foram atingidas pelos efeitos concretos das referidas Circulares.

Dentro dessa linha de raciocínio, tem-se que o primeiro grupo de contratos mencionados refere-se àqueles firmados até a data de 28.02.86, bem assim os compreendidos entre 01.03.86 e 31.12.88; segundo a Circular nº 08/92 e àqueles celebrados antes de março de 1986, segundo a Circular nº 24/89, a exemplo do que vai anexado a esta inicial, que no âmbito do SFH esses são os chamados "Contratos Antigos".

Convém seja esclarecido, de logo, que os contratos antigos, agora, **majorados em 60% e 30%**, respectivamente, nas taxas de prêmios relativos à cobertura compreensiva do Seguro Habitacional, já foram alvo de outra majoração, no **percentual de 90%** (noventa por cento), através da Circular nº 24/89, consoante consta de seu art. 1º antes transcrito.

Os critérios vigentes para que suas prestações sejam corrigidas são os da **anualidade ou semestralidade**, com base nos índices oficiais referidos à UPC, salário mínimo ou salário mínimo de referência.

Dos instrumentos contratuais consta que as prestações e seus acessórios e a razão de decréscimo das prestações serão reajustadas após o transcurso de cada período de 06 (seis) ou 12 (doze) meses, segundo o critério nele estabelecido.

Como visto, é desnecessário averiguar-se qual seja o indexador do contrato, sendo de indubitosa propriedade assinalar-se que **o seguro, como parcela acessória da prestação, deve acompanhar a periodicidade e a proporção do aumento daquela**, conforme consta da Apólice de Seguro Habitacional contratado.

Preocupado com tais fatos, o Autor, após proceder exame cuidadoso da legislação pertinente, constatou, inicialmente, que a **SUSEP**, inobstante as previsões normativas vigentes, expede, como acentuada regularidade, Circulares com o fito único de **majorar os índices de reajustes dos prêmios em percentuais elevados, sem que divulgue, conforme exigência contida no item 6.4 e subitens 6.4.1/6.4.5, da cláusula 6ª, das Normas Específicas, tratada na Circular SUSEP nº 76/77 com o suporte legal no Decreto-lei nº 73/66, os estudos das planilhas que fundamentem os atos administrativos a serem atacados**

(Circulares SUSEP Nº 08/92 e 24/89), que são causadores da elevação dos ditos prêmios, porque não comprova a objetiva hipótese, ali prevista, de situação sinistro/prêmio, **que seja deficitária, a índice superior a 0,085 centésimos.**

Dai porque, forçoso é concluir-se que com os sucessivos aumentos determinados pela SUSEP, ao longo dos últimos 05 (cinco) anos, essa proporção foi rompida e hoje, têm-se, em alguns casos, a parcela do seguro representando mais de 50% (cinquenta por cento) da prestação, com evidente demonstração de quebra das cláusulas contratuais desses mútuos hipotecários, que não mais guardam os parâmetros das condições, inicialmente, pactuadas.

O segundo grupamento de mutuários atingidos pelas Circulares, constitui-se daqueles compreendidos no período de 01.03.86 a 31.12.88, quando já começaram os contratos vinculados ao PES/CP- Plano de Equivalência Salarial por categoria Profissional, criado pelo **Decreto-lei nº 2.164/84 - doc. 12**.

Em relação aos primeiros, na equivalência salarial, reside a única diferença desses contratos, além da periodicidade de aumento de sessenta dias após o aumento salarial da categoria profissional do devedor, constituindo-se em indexador das próprias prestações, porque guarda vinculação com o aumento salarial do mutuário.

Em respeito a harmonia contratual, acha-se inserida em cada um deles a regra segundo a qual o aumento do seguro deve acompanhar a mesma **periodicidade e o mesmo percentual** de aumento da prestação do mutuário, isto é, não há fundamento legal que respalde a SUSEP na imposição de acréscimo nos encargos das prestações do Sistema Financeiro da Habitação, dado que os contratos devem ser regidos por normas de aplicação uniforme.

Dai se deflui que a prestação do contrato há de guardar, sempre, relação com o valor do financiamento tomado, e com a renda do mutuário, de modo a manter-se a equação econômico - financeira da avença, possibilitando, com isso, a regular amortização do empréstimo.

A previsão contratual está assentada em que as prestações os acessórios contratuais subirão na mesma proporção e época determinadas para a correção das prestações.

Em sentido claro, se o contrato estabelece reajuste anual para o mês de julho, o seguro só poderá ser elevado na mesma época, e no mesmo critério definido para a correção da prestação.

A prática que vem sendo adotada, pela SUSEP, nos últimos anos, convém seja, ainda, ressaltada, não apenas vem ferindo cláusulas contratuais, mas, sobretudo, tem provocado grave na substância do objeto contratual, desvirtuando, inclusive; o **princípio da proporcionalidade** inicial que se estabeleceu entre a renda do mutuário e as prestações assumidas, de vez que, com o gravame imposto a um dos componentes contratuais, fugindo aos parâmetros iniciais, resultou que a capacidade de comprometimento de renda do mutuário viu-se, inapelavelmente, afetada e reduzida, provocando consequências maléficas, com reflexos negativos na qualidade de vida das famílias, que são obrigadas a transferir para o Setor de Seguro Habitacional mais recursos do que estariam possibilitados de fazer.

Como dado exemplificativo, cabe ser citado o caso concreto do mutuário RAFAEL LIRA FIGUEIREDO, de quem se anexa o contrato, planilha de evolução do financiamento e cópia das prestações dos meses de 10 e 11/89, e 04 e 06 de 1992, convido ser anotado que o seguro representava cerca de 5% (cinco por cento) da prestação no início do contrato e, hoje, com os aumentos irregulares, fora do alcance das regras contratuais, significa algo ao redor de 50% (cinquenta por cento) do valor da prestação - **doc. 13**.

A tabela anexa - **doc. 14** - mostra a evolução do prêmio de seguro dos contratos do SFH, por categoria de empréstimo, pela qual se constata um aumento real em torno de 700% (setecentos por cento) em seu valor, o que autoriza se possa ter em dúvida se realmente foi devido ao aumento do número de sinistros.

De tais fatos, a consequência decorrente, vale ser repisado, é o rompimento do nível de comprometimento da renda do mutuário pela elevação brutal do seguro em relação à prestação.

De tudo visto, conclui-se que não há qualquer parâmetro para a fixação dos aumentos das taxas de seguro, que tem oscilado ao bel sabor dos interesses momentâneos da SUSEP, aplicando percentuais diversos, tais sejam os últimos oscilando entre 30 e 60% (trinta a sessenta por cento).

Do ponto de vista do controle da fixação do percentual de aumento das taxas de seguro habitacional, não é demais ser lembrado que a sociedade está fora desse controle, o que não estimula se possa confiar nesses índices impostos unilateralmente pelos interessados ao arripio dos critérios legais e contratuais, previamente, fixados, haja vista que absorve parcela significativa do valor da prestação.

Por essa razão é que se exige transparência, porque os números estipulados têm que ser provados criteriosamente, jamais de forma aleatória, sem substrato legal contratual.

Dentro dessa perspectiva é que a lei e o contrato, cuja apólice habitacional constitui elemento a ele integrante, devem ser respeitados ante os critérios legais e administrativos fixados bem como, por força contratual, porque já, previamente estipulado em cláusula própria que, por ser lei entre as partes, não pode ser alterado sem a anuência do mutuário, como está a fazer a UNIÃO, através da SUSEP, sob a alegação de disparidade do saldo devedor do contrato frente a possível defasagem da prestação mensal paga.

Sem pretender que se estabeleça uma polêmica sobre o assunto, genericamente, poder-se-ia até admitir que, em períodos de alta pressão inflacionária, o aumento da Ré tenha aparente procedência; todavia, para tanto, há de se pressupor a adoção de critérios legais, para tecnicamente, estipular o "quantum" a ser majorado na arrecadação do prêmio para fazer frente a elevação do saldo devedor do imóvel financiado pelo SFH.

No entanto, da maneira que vem sendo praticada a elevação dos prêmios do seguro, através de um ente plural, composto por representantes dos favorecidos, sem que obedeça a nenhum dos critérios legal e contratualmente estipulados, mormente o de não realização de estudos técnicos onde se demonstre, na forma do item 6.4 e subitens 6.4.1/6.4.5, da cláusula 6ª, das Normas Específicas, de que trata a Circular SUSEP Nº 76, de

23.11.77 e seus anexos, que aprova o Regulamento contendo as condições gerais e as demais disposições específicas, invocando o suporte legal do Decreto-Lei nº 73/66, a **relação deficiária entre a arrecadação do prêmio de seguro e o pagamento de indenização de sinistros** superior a oitenta e cinco centésimos por cento, não há como se possa conceber que a UNIÃO, por intermédio da SUSEP - via circular - venha onerar, tão pesadamente o mutuário em favor das seguradoras, implicando, tal procedimento em enriquecimento sem justa causa da empresa seguradora em detrimento do mutuário, que é o consumidor lesado.

Dai o espanto que se levanta, justamente porque o Governo, ao invés de fiscalizar o cumprimento dos critérios legais e contratuais previamente fixados, está, administrativamente, a patrocinar os interesses da categoria econômica mais poderosa as custas do segmento social constituído pelos mutuários do SFH.

É de notável oportunidade fique assinalado que o que se está a assistir, hoje, é um grupo reunir-se para deliberar a fixação de um percentual de aumento das taxas de seguro, sem antes ter em conta a observância dos princípios legal, contratual e o da transparência administrativa, para se chegar a uma definição de índice, persistindo na forma aleatória, para dizer que o índice é X, como se infere dos três primeiros parágrafos do doc. 08, suso citado, e abaixo transcrito:

"Em 21.11.86, através do Decreto-lei nº 2.291, extinguiu-se o BNH, e parte de suas atribuições foram transferidas à Caixa Econômica Federal-CEF, sem que as referentes ao Seguro Habitacional ficassem definidas com clareza. Desde então a SUSEP passou a ter uma participação mais atuante nos destinos do Seguro Habitacional, sendo que em 17.12.87, com a edição da Resolução CNSP nº 24, foi instituída a Comissão Permanente para o Seguro Habitacional, órgão consultivo do Conselho, com a incumbência precípua de elaborar estudos e projetos acerca da organização e funcionamento do Seguro Habitacional. Esta providência tornou-se imperativa em razão da necessidade de imprimir-se uma melhor disciplina a condução do Seguro Habitacional, tendo em vista que a multiplicidade de órgãos encarregados dessa tarefa causava frequentes impasses e dificultava a tomada de decisões. Com a Comissão, criou-se um fórum de estudos e debates que passou a centralizar as decisões e a conferir-lhes maior consistência. Integram-se representantes do Ministério da Fazenda - MF, Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, Instituto de Resseguros do Brasil - IRB, Banco Central - BACEN, Caixa Econômica Federal - CEF, Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização - FENASEG, da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário - ABECIP e da Coordenação Nacional dos Mutuários - CNM."

Para então confessar, que vem expedindo as mencionadas circulares sem observância dos critérios legais e administrativos retro enfocados, como abaixo se constata:

“Nesse contexto, a SUSEP tem limitado seu desempenho à participação em reuniões da Comissão e divulgação das medidas aprovadas através da expedição de circulares, valendo citar as de números 25/87, 23/89 e 08/89, que concederam aumentos de taxas de respectivamente 49, 6%, 45,6%, 90%, 60% e 30% a última. Releva observar que antes desses, o BNH aprovou seu primeiro aumento, através da Circular DESEG nº 22/84, que alterou inclusive disposições contratuais da apólice. Nessa oportunidade, conforme já se mencionou, a SUSEP não intervinha nas decisões concernentes ao Seguro Habitacional, exceto pelo que se refere à edição da Circular SUSEP nº 76/77”.

E, arremata:

Como se vê, a atuação da SUSEP, isoladamente considerada, não envolve o acompanhamento e controle das operações do Seguro Habitacional, tarefa que se inscreve na área de ação do IRB e da CEF, razão pela qual esta Autarquia não dispõe desses dados”.

Visto isso, na prática, tal procedimento reflete a ilegalidade das majorações, haja vista que o valor do prêmio de seguro que correspondia ao percentual contratualmente estipulado em 1,2% foi, no mínimo, elevado a níveis insustentáveis frente ao originalmente pactuado, conforme se infere do aviso de débito em anexo, onde se enxerga que o valor do seguro corresponde a cerca de 20% a 30%, do valor da prestação (doc. 15).

Já em outra gama de casos, o valor de prêmio do seguro disparou, conforme se disse antes, porque está a corresponder, na sua grande maioria, a 50% (cinquenta por cento) do valor da prestação mensal paga pelo mutuário, majoração esta que supera, em muito, o percentual também contratado (doc. 16).

Casos outros existem em que o valor do prêmio corresponde a quase 100% (cem por cento) do valor da prestação mensal suportada pelo mutuário, inviabilizando completamente a sua capacidade de pagamento, nunca é demais se repetir (doc. 17).

Não fora isso suficiente, e ainda pesa sobre o mutuário a grave possibilidade de vir a ser executado extrajudicialmente porque, na falta de pagamento de 03 (três) parcelas ou prestações, o mutuário, de forma inapelável, perderá o imóvel, vez que, o Agente Financeiro só recebe e dá quitação à prestação se esta for paga, integralmente, com o valor do principal e seus acessórios.

Ora, MM. Juiz, verifica-se diante da análise dos fatos realizada e do que prevê o art. 16, inciso III, letra “a”, da Lei nº 8.490/92, bem assim do disciplinado pela Resolução CNSP nº 24/87, que institui a Comissão Permanente para o Seguro Habitacional, que a Ré UNIAO não tem, no âmbito de sua competência, promovido a correta fiscalização da atuação da SUSEP, permitindo que as taxas de seguro habitacional se elevem a níveis impraticáveis para os orçamentos dos mutuários, impondo-lhes o pagamento de pesadas taxas de seguro.

Em assim procedendo, as Rés estão a impor aos mutuários ônus indevido, porque não comprovam a relação deficitária entre os aumentos praticados nas referidas taxas e o

nível de sinistralidade, observada no conjunto da Seguridade habitacional, ainda, mesmo em virtude das informações colhidas junto ao IBGE, que demonstram a falta de fundamento para a prática altista, ora imposta irregularmente.

Dai, ser tão sintomático o fato, que não há, por parte do agente normatizador, qualquer **comprovação motivadora** dos aumentos praticados.

Pelo visto, a própria Ré, União não está respeitando e cumprindo os dois princípios que estão dispostos no art. 192 da Constituição Federal, onde afirma que o Sistema Financeiro Nacional está estruturado para promover o desenvolvimento equilibrado do País e a **servir os interesses da coletividade**.

SUBSTÂNCIA DA QUESTÃO: RISCO E SEGURO

Neste ponto, torna-se indispensável discutir-se questões que dizem respeito com a essência da própria existência dos seguro nas prestações do SFH.

É de se ver que a questão posta à apreciação nestes autos extrapola os limites da discussão sobre o contrato, mesmo porque o seguro está ligado a noção da probabilidade de determinados acontecimentos tomado no balcão de um agente financeiro.

O seguro em espécie é de contratação obrigatória, em decorrência de lei, intrínseco, portanto, à natureza do negócio contratado. O princípio que o instrui é o da obrigatoriedade, com a finalidade de proteger o mutuário nos casos de morte ou invalidez, o que corresponde, sem dúvida, a uma exigência das sociedades modernas, no campo da proteção ao crédito.

Com isso, forçoso concluir-se que quanto maior a probabilidade de risco, traduzido na maior probabilidade de sinistros, maior a participação da cobertura do seguro, razão esta que poderia, em princípio, respaldar o aumento real na sua Contribuição.

No entanto, ainda que essa fosse a causa justificadora dos aumentos, a taxação maior dos prêmios não poderá acontecer sem o consentimento dos mutuários, de vez que não há previsão contratual permissiva da flutuação das taxas de seguro, a não ser, frise-se, pela forma excepcional contida no item 6.4 e subitens 6.4.1/6.4.5, da cláusula 6ª, das Normas Específicas, de que trata a Circular SUSEP nº 76, de 23.11.77 e seus anexos, que aprova o Regulamento contendo as condições gerais e os demais disposições específicas, invocando o suporte legal do Decreto-lei nº 73/66.

Mesmo assim, as taxas médias de mortalidade experimentadas no país, nos últimos anos, estão a desautorizar as práticas altistas da SUSEP que, a par de estarem em desconformidade com os índices de mortalidade mais recentes, conforme demonstra documento fornecido pelo IBGE, têm causado aos mutuários ônus por demais pesado para os seus orçamentos familiares, comprometendo, vale repetir, a qualidade de vida de suas famílias (doc. 18).

Induvidoso, por consequência, a julgar pelos reiterados atos normativos que impuseram os aumentos nos prêmios de seguro nos últimos 10 (dez) anos, levando-se em conta a situação do mutuário antes mencionado, que não houve qualquer critério objetivo informando os aludidos aumentos, contendo tais medidas todas as características dos

inúmeros abusos cometidos contra o cidadão brasileiro, que se revela sempre uma presa fácil nas mãos dos especuladores e, sobretudo, nas mãos de organismos tão cícosos de suas atribuições legislativas, que, não raro, substituem o verdadeiro Poder Legislativo, avançando em áreas que não são de suas alçadas, extrapolando, por conseguinte, os seus restritos poderes normativos.

Pelo que já se viu, ante o descumprimento do item 6.4 e subitens 6.4.1/6.4.5, da cláusula 6ª, das Normas Específicas, de que trata a Circular SUSEP nº 76, de 23.11.77 e seus anexos, que aprova o Regulamento contendo as condições gerais e as demais disposições específicas, invocando o suporte legal do Decreto-Lei nº 73/66, a SUSEP não se dispõe ou preocupa em expor dados estatísticos que justifiquem os aumentos reais na prestação, notadamente no tocante ao prêmio de seguro, gerando no mutuário a sensação inaceitável de insegurança quanto à perspectiva de que novos aumentos arbitrários possam se repetir.

O *Código do Consumidor* exige transparência nas relações entre consumidor e o fornecedor de produtos ou serviços, aqui incluídos até aqueles fora do alcance desta proteção, nos termos dos arts. 2º e parágrafo único; 3º “caput” seu § 2º, 4º “caput” e incisos IV e V, 6º, incisos III/IV, 14, “caput”, § 1º e incisos e 51, “caput”, e seu inciso IV.

Forçoso dizer-se que em função disso algumas perguntas ficam soltas no ar, tais sejam, o que será a necessidade de aumento? Quais são os dados estatísticos de relação entre os desembolsos, arrecadação e os sinistros?

Da análise dos fatos até aqui realizada, não é fora de propósito afirmar-se que a atividade para essas seguradoras deixou de ser um negócio de risco, para se transformar, ao longo dos anos, mediante mecanismos de aperfeiçoamento próprios e eficientes, num empreendimento lucrativo e, efetivamente, **seguro**.

DA NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO

A atividade administrativa pública, realizada por ente público ou por seus prepostos, ou ainda, aqueles que façam suas vezes, é por sua vez, fundamentalmente sublegal ou infralegal. Significa que a atividade do agente público se viabiliza por um modo de exercício preconcebido em lei, para alcançar uma finalidade também predeterminada na legislação concernente.

Isso é muito mais importante e notável, quando, como nos casos dos autos, a contratação inicial do seguro habitacional se procede por meio de adesão, cujos limites estabelecidos estão sendo rompidos por circulares, mas sem obediência à lei aos princípios informadores dos atos administrativos.

O que se cuida aqui, é do rompimento **excepcional** do contrato, que, em princípio, deve acontecer obedecendo ao ato jurídico perfeito, o direito adquirido, e os princípios previstos no art. 37 da CF/88, que devem informar a prática dos atos administrativos sem que tal **excepcionalidade** possa vir se transformar em **regra geral**, como tem acontecido com a hipótese sob apreciação.

Os atos administrativos ora atacados, não poderiam e nem podem nunca afrontar

norma contratual, que constitui lei entre as partes, posto que dela está a se distanciar e tangenciar justamente quanto à forma de reajuste das taxas de seguro, sem observância dos critérios objetivos constantes da Apólice Habitacional, integrantes do Contrato.

Anote-se, por oportuno, que, sem embargo da subordinação à legalidade, o Estado goza, no exercício de sua função administrativa, de espaço para impulso libertário de sua ação (administrativa) no que tange à oportunidade e à conveniência dos seus atos administrativos, que, por sua vez, correspondem ao exercício da pertinente discricionariedade.

Importa frisar, em caráter conclusivo incidental, que o administrador público ao obviar o exercício de seu poder regulamentar sustentado em pretendido poder discricionário, sempre que se afastar do fim que motivou sua investidura, terá, como tal, praticado “**desvio de poder**”, com a consequente **invalidade do ato**.

Assim, estando eivado o ato administrativo de vício de forma, e não anulando a própria Administração, ou seja, nele persistindo, cabe ao Judiciário, na sua função de controle da legalidade, decretar no mérito a nulidade dos atos administrativos atacados, quais sejam as Resoluções nº 08 e 24, da SUSEP, já que a “**lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a Direito**” - art. 5º, XXXV, da Carta Magna.

Se os atos administrativos pressupõem os princípios da legalidade, moralidade e publicidade, estes devem com eles se conformar; ora, se não pode o ato administrativo inovar na ordem jurídica, na hipótese de ser meio para que o Estado concretize o que já foi estabelecido de modo abstrato e geral pela lei, imagine-se tal determinação é concreta e específica?

É de todo sabido, pois, que o ato administrativo encontra o seu fundamento de validade na lei, por isso deve-lhe subsunção, sob pena de eivar-se de nulidade sua existência.

Como demonstrado até aqui, a irregularidade apontada nos procedimentos administrativos ferem os princípios da legalidade, moralidade e publicidade, vícios estes que, nos termos do art. 2º da Lei nº 4.717/67, contaminam sua validade, tornando-os **atos de pleno direito**, nulidade essa que deve ser alegada pelo Ministério Público e pronunciada pelo Juiz, de acordo com o comando do art. 146 e parágrafo único do Código Civil.

MEDIDA LIMINAR

Pela exposição feita, restou evidente que as regras dos Contratos do SFH sempre foram muito claras em determinar a vinculação do aumento dos acessórios à regra geral para o incremento das prestações mensais.

Contudo, a despeito da clareza desses dispositivos, vê-se que são completamente desprezados pelos Órgãos que comandam o desequilibrado, porque não dizer desmoronado do Sistema Financeiro da Habitação, de tal modo que, em inúmeros casos, o valor do seguro cobrado já vem representando quase 50% (cinquenta por cento) da prestação mensal, a teor do que restou demonstrado em linhas passadas.

Nesse caso, desde que medidas reparadoras não venham a ser tomadas, o próprio equilíbrio do contrato estará ameaçado, comprometendo o pagamento normal das prestações.

A violação a preceitos legais e cláusulas contratuais, pelas Circulares da SUSEP, é de tal forma evidente que reclama providências judiciais imediatas e eficazes, objetivando pôr fim a ilegalidade dos aumentos aqui referidos, que se expressa de forma clara e indiscutível diante dos critérios normativos que definem a forma do reajuste desse acessório, justificando, per si, o “*fumus boni iuris*”.

Igualmente presente o “*periculum in mora*”, porque se providência não houver, dentro em pouco, o valor do seguro estará superior à própria expressão monetária da prestação, competindo ao judiciário reverter esse quadro, pondo fim a toda essa liberalidade instituída no âmbito do seguro habitacional, que está causando grave e indevido ônus à capacidade de pagamento das prestações da casa própria por parte do mutuário, que corre o risco de ver-se executado extrajudicialmente, além de implicar em enriquecimento sem justa causa das seguradoras, o que é vedado por lei.

Ante o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer a V. Ex.^a, objetivando conter a instalação do arbítrio definitivo, “*ex vi*” do art. 12, da Lei nº 7.347/85, c/c o art. 84, §§ 3º, 4º e 5º da Lei nº 8.078/90, se digne de conceder mediante liminar, independentemente de justificação prévia, para determinar o seguinte:

- a) A suspensão da vigência do art. 1º da Circular nº 08/92, da SUSEP, ordenando, em consequência, que a SUSEP determine aos Agentes Financeiros da Habitação a restauração, de imediato, dos contratos atingidos pela Circular nº 08/92/SUSEP, do valor, em termos percentuais, que representava a parcela do seguro quando da assinatura do Contrato.
- b) Caso assim não entenda a V. Exa. que se suspenda, de plano, o aumento determinado pela Circular nº 08/92, SUSEP, nos contratos por ela indicados, vigorando, a partir daí, o aumento da mesma proporção e no mesmo período previsto para o aumento da prestação conforme estipulação contratual.
- c) Acaso concedida a liminar, sejam notificados os Srs. Superintendente da SUSEP e Presidente da Comissão Nacional de Seguros Privados, ambos no endereço do preâmbulo.
- d) Cominação de multa em caso de não cumprimento da liminar, acaso seja essa concedida.

DO PEDIDO

Por todo o fundamento aqui exposto, no mérito, requer o autor a V. Exa. seja decretada:

- I. a nulidade dos efeitos da Circular nº 24/89, que majorou em 90% (noventa por cento) as taxas de prêmios do seguro habitacional;

II. a nulidade do art. 1º da Circular nº 08/92, que majorou em 60% e 30% as taxas de prêmio dos seguros habitacionais dos contratos firmados até 28.02.86 e 01.03.86 a 31.12.88, respectivamente, e, por consequência;

II. a. - a restauração do valor, em termos percentuais, que representa a confirmação da medida liminar, acaso concedida, para os efeitos da letra “c” de fl. 19;

III. a imposição judicial - obrigação de não fazer - para que a Ré SUSEP se abstenha de expedir circulares que imponham majorações extraordinárias nas parcelas dos prêmios de seguro, em desacordo com as regras legais e contratuais estabelecidas;

IV. a imposição judicial - obrigação de fazer - de Ré a União ser obrigada a exigir da SUSEP a publicidade dos estudos, elaborados para o cumprimento da obrigação estabelecida nos itens 6.4.1/6.4.5 da cláusula 6º; da força do que dispõe o art. 1º, §§ 2º e 3º, da Resolução CNSP 24, de 17.12.87 c/c o art. 36 do Decreto Lei nº 73/76 e art. 16, III, “a” da Lei nº 8.490/92;

V. a procedência dos pedidos objeto da exordial, com a coordenação das Ré nas custas e honorários advocatícios, estes na base de 20% (vinte por cento) sobre o valor da causa, e que VI. as diferenças resultantes dessa determinação judicial serão resgatadas por cada mutuário de per si, mediante procedimento ordinário próprio, na forma do art. 103, III, do Código do Consumidor.

Requer, também a citação das Ré, nas pessoas e nos endereços retromencionados, para, querendo, contestarem esta ação em todos os seus termos até sentença final, pena de revelia, decretando-se a sua procedência na forma requerida.

Protesta e requer por todos os meios de provas em direito admitidos, especialmente depoimentos pessoais do Presidente da Comissão Nacional de Seguros Privados e do Superintendente da SUSEP, penas de confissão, inquirição de testemunhas, juntada posterior de novos documentos, perícias, bem assim a expedição de precatórias para a prática das provas requeridas.

Dá-se à causa o valor de CR\$ 500.000,00 (quinhentos mil cruzeiros reais).

Pede Deferimento.

Cuiabá, 30 de setembro de 1993.

MOACIR MENDES DE SOUSA

Procurador da República

ROBERTO CAVALCANTI BATISTA

Procurador da República

DECISÃO

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, nesta Ação Civil Coletiva que move à UNIÃO e à SUSEP, “como substituto legal de milhares de mutuários do Sistema Financeiro da Habitação”, debate-se contra a alteração unilateral e abusiva dos respectivos contratos, implicando quebra da equação financeira inicial, em desfavor dos substituídos.

2. Demonstrou o fato (fls. 306 a 308)

3. Alega que foram feridos: o princípio geral da imutabilidade dos contratos, o art. 5º, XXXVI, da CF, normas específicas procedimentais da própria SUSEP, a Apólice de Seguro Habitacional Contratado, o Código do Consumidor, a Lei nº 4.717, de 1967.

4. Sem dúvida, a manutenção do equilíbrio contratual é importante. Aliás, ela é exigida inicialmente em favor do credor. Nenhuma instituição financeira contrata a concessão de um crédito sem estabelecer, previamente, adequada relação entre a prestação devida pelo mutuário e os rendimentos deste.

5. Mas aquele equilíbrio é fundamental para o devedor. Afirmando até que, para este, tem caráter alimentar. Com efeito, legalmente não podem os empregadores efetuar descontos em folha de pagamento acima de certo limite, para não comprometer sua capacidade de pagamento em relação às despesas vitais.

6. De tão importante, foi erigido em princípio pela Carta outorgada em 1969 (art. 167 - II), sob cujo regime aflorou a atual legislação securitária.

7. Preocupada em não vulnerar “a saúde financeira das seguradoras” (fls. 66), a SUSEP não dispõe dos dados objetivos com base nos quais deveria decidir (fls. 65). Descarta a saúde dos mutuários. Torna aleatório também para estes um contrato que assim deveria ser somente para os seguradores (Orlando Gomes, Contratos, Forense, 12ª ed., pág. 463).

8. É de conhecimento notório que, por mais rigorosos que sejam certos fatos econômicos, persistentes ao longo de décadas, penalizando com rigor toda a população, grupos sabidos só fazem crescer patrimonialmente, não temendo sequer se fragmentar a fonte dos ovos de ouro. Estão encastelados em nichos estratégicos que começam a ser oxigenados pela ação do Ministério Público Federal.

9. O perigo iminente está demonstrado com os fatos (fls. 306 a 308).

10. **CONCEDO**, então, a eliminar requerida para determinar, como determino, a suspensão imediata do aumento definido pela Circular nº 08/92 / SUSEP, nos contratos por ela indicados, passando a observar-se a mesma proporção, em idêntico período, prevista para o aumento da prestação, conforme estipulado contratualmente.

11. Notifiquem-se, como requerido (fls. 20)

12. Arbitro em CR\$ 60.000,00 (sessenta mil cruzeiros reais), a partir de hoje transformados em UFIR's, a pena de multa diária que as Rés solidariamente pagarão na hipótese de descumprimento.

13. Citem-se.

Cuiabá, 8 de outubro de 1993.

RUBEM MARTINEZ CUNHA
Juiz Federal Substituto em